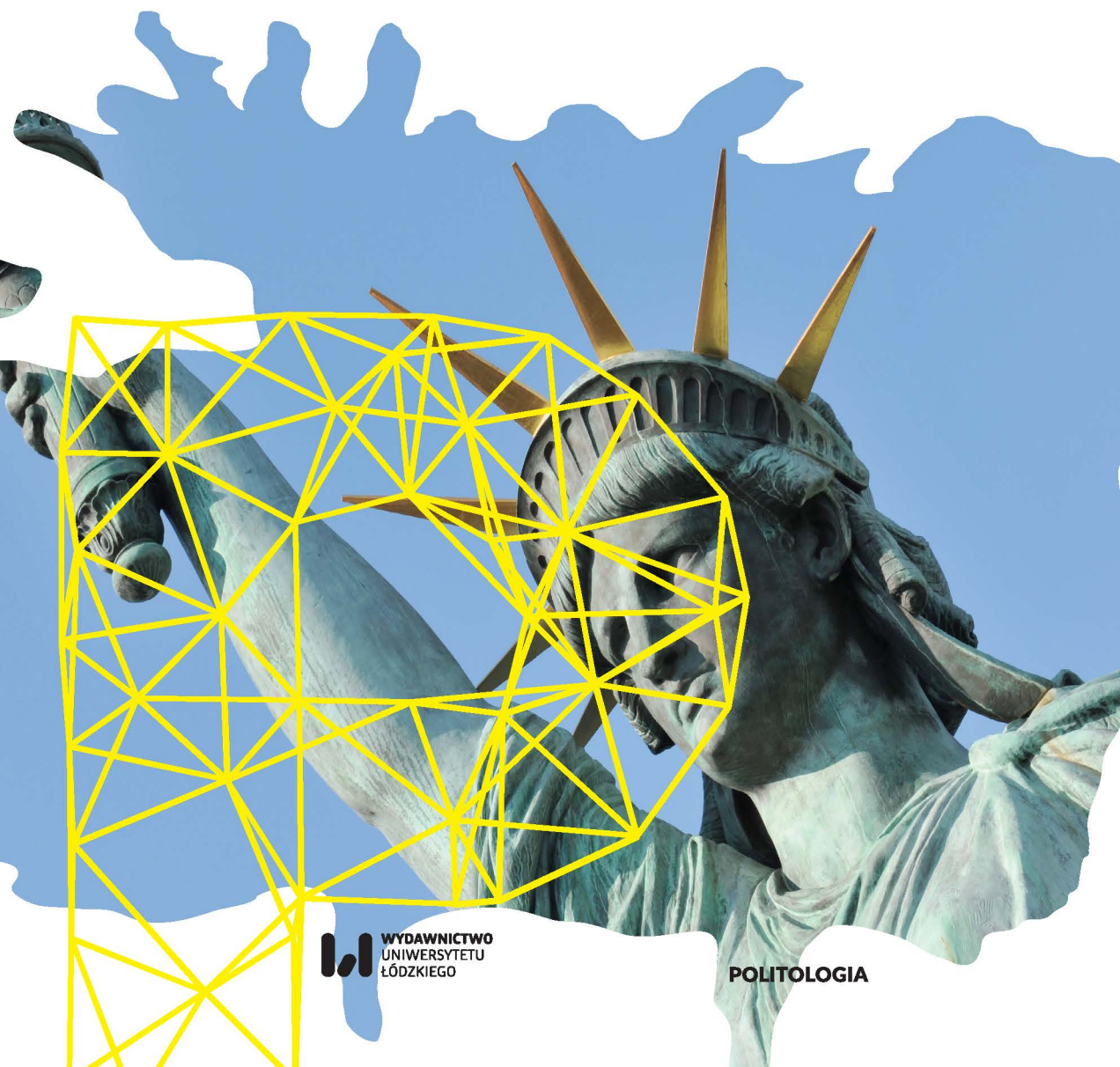


Grzegorz Nycz

USA wobec zakończenia zimnej wojny

Liberalny consensus ery końca historii
(1989–2000)



**WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO**

POLITOLOGIA

USA wobec zakończenia zimnej wojny

Liberalny consensus ery końca historii
(1989–2000)



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
Łódzkiego

Grzegorz Nycz

USA wobec zakończenia zimnej wojny

Liberalny consensus ery końca historii
(1989–2000)



**WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO**
Łódź 2021

POLITOLOGIA

Grzegorz Nycz – Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie
Wydział Nauk Społecznych, Instytut Politologii, Katedra Studiów Obszarowych
30-084 Kraków, ul. Podchorążych 2

RECENZENT

Grzegorz Ciechanowski

REDAKTOR INICJUJĄCY

Witold Szczęsny

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

Aneta Tkaczyk

SKŁAD I ŁAMANIE

Munda – Maciej Torz

KOREKTA TECHNICZNA

Leonora Gralka

PROJEKT OKŁADKI

krzysztof de mianiuik

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/lucianmilasan

© Copyright by Grzegorz Nycz, Łódź 2021

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2021

Publikacja jest udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 (CC BY-NC-ND)

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.09865.20.0.M

Ark. wyd. 15,5; ark. druk. 16,625

ISBN 978-83-8220-053-9

e-ISBN 978-83-8220-054-6

<https://doi.org/10.18778/8220-054-6>

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. 42 665 58 63

Spis treści

Podziękowania	11
Wstęp	13

Rozdział 1

PROMOCJA DEMOKRACJI – CEL CZY INSTRUMENT POLITYKI ZAGRANICZNEJ USA?	15
1.1. Demokracja, demokracja liberalna i demokratyzacja a rola USA na arenie międzynarodowej	16
1.2. Wpływ czynników zewnętrznych na procesy demokratyzacji – stanowiska teoretyczne	18
1.3. Amerykańska promocja demokracji – zarys zagadnienia	22
1.4. Meandry amerykańskiej polityki krzewienia demokracji po zimnej wojnie	29

Rozdział 2

WSPIERANIE PROCESÓW DEMOKRATYZACJI W POLITYCE ZAGRANICZNEJ STANÓW ZJEDNOCZONYCH W LATACH PREZYDENTURY GEORGE’A H.W. BUSHA	35
2.1. Uwagi wprowadzające	36
2.2. Problemy demokratyzacji w ogólnych założeniach amerykańskiej polityki międzynarodowej w latach 1989–1993	39
2.2.1. Administracja G.H.W. Busha wobec głównych problemów polityki zagranicznej u progu nowej ery	39
2.2.2. Sprawy demokratyzacji w strategii bezpieczeństwa administracji G.H.W. Busha	43
2.2.3. Wspieranie demokratycznych przemian w zarysach nowej amerykańskiej polityki bezpieczeństwa regionalnego	48

2.3. Kwestia wspierania demokratyzacji w polityce USA wobec przemian w bloku wschodnim	51
2.3.1. Schyłek ery <i>containment</i> i poszukiwanie nowej polityki wobec ZSRR i krajów bloku wschodniego	51
2.3.2. USA wobec wydarzeń roku 1989 w Europie Wschodniej	55
2.3.3. Reakcja USA na przemiany w ZSRR	59
2.3.4. Nowe kierunki polityki USA wobec Europy Wschodniej. <i>SEED Act</i>	61
2.3.5. USA wobec budowy nowego ładu europejskiego	67
2.3.6. USA wobec przemian Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1990–1991. Rola NATO i KBWE z perspektywy amerykańskiej	72
2.3.7. Implementacja amerykańskich programów wspierania demokracji w Europie Wschodniej: rola USAID, NED i Kongresu	77
2.4. Polityka USA wobec przemian ustrojowych w ZSRR i procesów demokratyzacji w dawnych republikach radzieckich	84
2.4.1. Sprawy demokratyzacji w polityce USA wobec rozkładu ZSRR (1990–1991)	84
2.4.2. Rola promowania demokracji w nowych założeniach polityki USA wobec ZSRR po sierpniu 1991 roku	91
2.4.3. Promocja demokracji w polityce USA wobec Rosji i krajów byłego Związku Radzieckiego w 1992 roku: ustawa <i>Freedom Support Act</i>	95
2.5. Stany Zjednoczone wobec problemów demokratyzacji w Ameryce Łacińskiej w latach 1989–1993	99
2.5.1. Promocja demokracji jako forma ingerencji USA w przemiany polityczne krajów Ameryki Łacińskiej	99
2.5.2. Metody polityki promowania demokracji na zachodniej półkuli	101
2.5.3. Promocja demokracji na forum OPA w latach 1989–1993	103
2.5.4. USA wobec przemian politycznych w Nikaragui po 1989 roku	105
2.5.5. Sprawy demokratyzacji w amerykańskiej polityce wobec Panamy w latach 1989–1990	108
2.5.6. Działania USA na rzecz demokratycznych przemian na Kubie w latach 1989–1992	111
2.5.7. Poparcie USA dla demokratyzacji Haiti w latach 1990–1993	112
2.6. Podsumowanie	115

Rozdział 3

AMERYKAŃSKA POLITYKA PROMOWANIA DEMOKRACJI W LATACH PIERWSZEJ ADMINISTRACJI W.J. CLINTONA	119
3.1. Uwagi wprowadzające	120
3.2. Promocja demokracji w ogólnych założeniach polityki zagranicznej administracji Billa Clintona	122
3.2.1. Clinton – piewca wartości liberalnych w polityce zagranicznej i wewnętrznej	122
3.2.2. Administracja Clintona: retoryka i priorytety	125
3.2.3. Sprawy wspierania demokratyzacji w polityce bezpieczeństwa pierwszej administracji Clintona	128
3.2.4. Strategia „Zaangażowania i Poszerzania”	133
3.2.5. Instytucjonalne aspekty polityki promowania demokracji	135
3.3. Sprawy promowania demokracji w polityce USA wobec Rosji i obszaru poradzieckiego w latach 1993–1997	137
3.3.1. Ogólne założenia polityki administracji Clintona wobec Moskwy a sprawy promowania demokracji	137
3.3.2. Zaangażowanie Waszyngtonu na rzecz reform B. Jelcyna	141
3.3.3. Ograniczenia polityki administracji Clintona wobec Rosji	143
3.3.4. Problemy w stosunkach amerykańsko-rosyjskich a zagrożenia dla przemian w Rosji w latach 1995–1996	147
3.3.5. Amerykańskie programy promowania demokracji w Rosji w latach 1990–1996	150
3.4. „Partnerstwo dla Pokoju” i problem rozszerzenia NATO a sprawy wspierania demokratycznych przemian w państwach dawnego bloku wschodniego	154
3.4.1. „Partnerstwo dla Pokoju” w strategii międzynarodowej Waszyngtonu	154
3.4.2. Problem rozszerzenia NATO z perspektywy amerykańskiej	157
3.4.3. Kryteria członkostwa w sojuszu. Decyzja o rozszerzeniu NATO	159
3.5. Amerykańska polityka wspierania demokratycznej konsolidacji w Europie Środkowo-Wschodniej w latach pierwszej kadencji Billa Clintona	162
3.5.1. Miejsce Europy Środkowo-Wschodniej w polityce międzynarodowej Waszyngtonu po 1992 roku. Rola „Partnerstwa dla Pokoju”	162

3.5.2. Promocja demokracji w Europie Środkowo-Wschodniej w ramach ustawy SEED	164
3.5.3. USA wobec zagrożeń dla procesów demokratyzacji w krajach dawnego bloku wschodniego	167

Rozdział 4

SPRAWY PROMOWANIA DEMOKRACJI W POLITYCE ZAGRANICZNEJ STANÓW ZJEDNOCZONYCH W LATACH 1997–2001	171
4.1. Uwagi wprowadzające	172
4.2. Wspieranie demokratyzacji w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa USA w drugiej kadencji Billa Clintona	174
4.2.1. Druga administracja Clintona	174
4.2.2. Finalizacja procesu rozszerzenia NATO	177
4.2.3. Promocja demokracji w założeniach <i>Strategii bezpieczeństwa narodowego</i> w latach drugiej kadencji B. Clintona	180
4.2.4. Główne wyzwania amerykańskiej polityki promowania demokracji w ostatnich latach prezydentury Clintona	184
4.3. Sprawy promowania demokracji w polityce USA wobec Rosji i krajów WNP w latach 1997–2001	186
4.3.1. Podstawowe problemy stosunków amerykańsko-rosyjskich po 1996 roku	186
4.3.2. Pomoc gospodarcza USA dla Rosji po 1996 roku	188
4.3.3. Amerykańskie programy wspierania przemian wewnętrznych w Rosji w latach 1997–2001	192
4.3.4. Problemy demokratyzacji w amerykańskiej polityce wobec Ukrainy w latach 1996–2000	195
4.3.5. Sprawy demokratyzacji w polityce USA wobec regionu przykaspjskiego w ostatnich latach prezydentury B. Clintona	198
4.4. Wspieranie demokratyzacji w polityce USA wobec Federalnej Republiki Jugosławii w latach 1997–2001	201
4.4.1. Zmiany w polityce USA wobec konfliktów na obszarze byłej Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii po 1994 roku	201
4.4.2. Problem Kosowa w polityce USA wobec Jugosławii po 1996 roku	203

4.4.3. Amerykańskie programy wspierania demokracji w Serbii i Czarnogórze w latach 1996–2000	208
4.4.4. Działania USA na rzecz zmiany reżimu w Belgradzie w latach 1999–2000	210
4.5. Promocja demokracji w polityce administracji Clintona wobec krajów Ameryki Łacińskiej i regionu karaibskiego. Przypadki Haiti i Kuby	214
4.5.1. Ogólne kierunki polityki USA na zachodniej półkuli po 1992 roku. Nowa rola OPA	214
4.5.2. Amerykańska polityka promowania demokracji na Haiti po 1992 roku	218
4.5.3. Promocja demokracji a główne problemy stosunków amerykańsko-kubańskich po 1992 roku	222
4.6. Ograniczenia amerykańskiej polityki promowania demokracji w latach prezydentury Billa Clintona	226
4.6.1. Prymat amerykańskich interesów strategicznych nad promocją demokracji w polityce międzynarodowej Clintona	226
4.6.2. Kwestia zmiany reżimu w amerykańskiej polityce wobec Iraku w latach 1993–2000	228
4.6.3. Nadrzędność interesów gospodarczych nad polityką promowania praw człowieka – przypadek relacji USA–ChRL po zimnej wojnie	231
4.6.4. Próby instytucjonalizacji międzynarodowej współpracy w dziedzinie wspierania przemian demokratycznych – Wspólnota Demokracji (Community of Democracies) oraz Światowy Ruch na rzecz Demokracji (World Movement for Democracy)	235
4.7. Podsumowanie	240
Zakończenie	243
Bibliografia	247
Monografie	247
Artykuły naukowe	262
Raporty ośrodków badawczych i artykuły prasowe	264

Podziękowania

Autor pragnie gorąco podziękować prof. dr. hab. Andrzejowi Mani za wieloletnią opiekę naukową, dzięki której możliwe było przygotowanie zawartych w tym tomie niepublikowanych jeszcze fragmentów rozprawy doktorskiej napisanej pod kierunkiem Profesora, oraz recenzentom doktoratu – prof. dr. hab. Jadwidze Kiwerskiej i śp. prof. dr. hab. Michałowi Chorośnickiemu. Autor składa także gorące podziękowania prof. dr. hab. Janowi Rydlowi – swojemu bezpośredniemu przełożonemu na Uniwersytecie Pedagogicznym, a także prof. dr. hab. Andrzejowi Jaeschke, dyrektorowi Instytutu Politologii UP, oraz dr. hab. prof. UP Magdalenie Mikołajczyk i dr. Ryszardowi Koziółowi, wicedyrektorom Instytutu Politologii UP, za umożliwienie uczelnianego dofinansowania monografii naukowych. Bardzo dziękuję recenzentowi tej pracy w wydaniu monograficznym dr. hab. prof. US Grzegorzowi Ciechanowskiemu oraz dr. hab. prof. UP Małgorzacie Winiarczyk-Kossakowskiej za wskazówki recenzenckie. Chciałem także bardzo podziękować dr. hab. prof. UP Janinie Pach i jej Zespołowi za możliwość pracy i publikacji w Katedrze Ekonomii i Polityki Gospodarczej UP oraz dr. hab. prof. UEK Krystynie Przybylskiej za opiekę naukową nad magisterium autora na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie. Szczególne podziękowania autor składa dziekanowi Wydziału Nauk Społecznych UP dr. hab. prof. UP Grzegorzowi Forysiowi i prorektorowi UP dr. hab. prof. UP Krzysztofowi Rogożowi za wsparcie finansowe dla wydania tej monografii.

Wstęp

Niniejsza monografia ukazuje – częściowo utopijne, czego dowiodły następne dwa dziesięciolecia – nadzieje związane z zakończeniem zimnej wojny i jałtańskiego podziału Europy, wyrażane w retoryce prezydenckiej przez symbolizujące nową uniwersalistyczną misję przywódcą Stanów Zjednoczonych idee poszerzania zachodniego obszaru liberalnych demokracji. Takie wyobrażenia światowego pokoju, w ujęciu Kantowskim, uwspółcześionym przez Francisca Fukuyamę jako kres dotychczasowych sporów ideologicznych i ustrojowych, już w świetle zamachów terrorystycznych z 11 września 2001 roku nie wytrzymały konfrontacji z międzycywilizacyjnymi przepaściami, o których pisał Samuel Huntington (*Zderzenie cywilizacji*). Nadmierny optymizm towarzyszący marzeniom o bezkonfliktowym poszerzaniu obszaru demokracji zachodnich zweryfikowały takie niepowodzenia, jak oddalanie się Rosji lat 90. XX wieku od zachodnich standardów ustrojowych, trwałe zatrzymanie reform politycznych w Chińskiej Republice Ludowej i narastanie antyzachodnich nastrojów w świecie muzułmańskim, których symbole to Osama bin Laden i Al-Kaida, a od czasu interwencji USA w Iraku w 2003 roku – Państwo Islamskie. Być może decydującym ciosem dla wizji nowego porządku światowego opartego na pokojowym adaptowaniu się kolejnych regionów świata do instytucji politycznych kręgu sojuszników USA okazała się podjęta przez Władimira Putina odbudowa potęgi militarnej Rosji, pod autorytarnymi rządami odzyskującej pozycję na obszarze dawnego ZSRR i bloku wschodniego, czemu sprzyjały supermocarstwowe sukcesy gospodarcze rywalizujących z mocarstwami zachodnimi autorytarnych Chin.

Struktura pracy obejmuje cztery rozdziały przedstawiające zarys tematyki roli USA w zakończeniu zimnej wojny z perspektywy wojny idei, w której orężem Stanów Zjednoczonych stała się koncepcja promowania (liberalnej) demokracji w ujęciu Kantowskim. Rozdział pierwszy przybliży właśnie

genezę tej formy zaangażowania na arenie międzynarodowej, kierowanej logiką swoistej *propaganda fidae* (*credo* amerykańskiej religii publicznej, jaką stała się myśl demokratyzacyjna). W rozdziale drugim wyjaśnione zostały cel i funkcja propagowania demokratyzacji w okresie wielkiego przełomu geopolitycznego czasu prezydentury G.H.W. Busha. Rozdziały trzeci i czwarty zaś przybliżają założenia dotyczące powiększania zachodniego systemu sojuszy i obszaru „demokratycznego pokoju” w okresie prezydentury Billa Clintona. Całość pracy zamyka się w obrębie rozważań nad faktyczną rangą propagowania demokratyzacji w polityce zagranicznej USA (cel czy instrument?) z przekonaniem, że paradoksalnie promowanie demokracji mogło być traktowane zarówno jako cel agendy zewnętrznej Stanów Zjednoczonych, jak i jej instrument.

O tym, że podjęta w książce problematyka nie straciła na aktualności, świadczy nowa zimna wojna, której przejawy to agresja Rosji przeciw Ukrainie w 2014 roku i nielegalna aneksja Krymu, a także koniec traktatu o eliminacji sił nuklearnych średniego zasięgu w Europie (*Intermediate Nuclear Forces* – INF) – w 1987 roku umożliwił on zakończenie zimnej wojny, a w 2019 roku został wypowiedziany przez USA ze względu na potwierdzone przez NATO łamanie tego porozumienia przez Rosję.

Rozdział 1

**PROMOCJA DEMOKRACJI
– CEL CZY INSTRUMENT
POLITYKI ZAGRANICZNEJ USA?**

1.1. Demokracja, demokracja liberalna i demokratyzacja a rola USA na arenie międzynarodowej

Ustrój Stanów Zjednoczonych oraz tę formę rządów, którą amerykańskie administracje usiłowały propagować jako model dla innych państw, określać można mianem demokracji liberalnej¹. Giovanni Sartori pisał, że systemy polityczne o tym charakterze godzą liberalny ideał wolności z demokratyczną zasadą równości w ramach ustroju opartego na zasadzie konstytucyjnej obrony praw obywatelskich i praw mniejszości do udziału w życiu publicznym, w którym władza ma charakter przedstawicielski i pochodzi z wyboru². O ile demokrację rozumieć można jako konsens z udziałem ludu, o tyle demokracja liberalna daje gwarancje wolności politycznej jednostek, uniemożliwiając tyranię większości. Współczesne demokracje liberalne stanowią dziedzictwo państwa liberalnego, spuściznę klasycznego liberalizmu „starych wigów” i ich następców – Johna Locke’a, Jamesa Madisonsa, Thomasa Jeffersona, Thomasa Paine’a, Adama Smitha, Alexisa de Tocqueville’a, Johna Stuarta Milla i wielu innych³. Systemy liberalno-demokratyczne jako forma rządów panująca we wszystkich krajach świata zachodniego powstały w efekcie długiego procesu ewolucji politycznej. W państwach określanych jako „demokracje” przed wprowadzeniem w pełni demokratycznej formy rządów z reguły obowiązywały już podstawowe zasady liberalizmu politycznego – czego przykładem są zarówno Stany Zjednoczone (gdzie demokracja zapanowała dopiero w okresie prezydentury A. Jacksona), jak i Wielka Brytania oraz demokracje kontynentalne⁴.

Jak podaje Marek Bankowicz, współczesne demokracje liberalne cechuje etos humanistyczny i wyzwolenczy, dbałość o ochronę praw człowieka i praw mniejszości oraz szeroki zakres swobód obywatelskich i wolności jednostki

¹ G. Sartori, *Teoria demokracji*, przeł. P. Amsterdamski, D. Grinberg, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1994, s. 174 i 449–457.

² *Ibidem*, s. 456–457.

³ *Ibidem*, s. 174; F.A. von Hayek, *Konstytucja wolności*, przeł. J. Stawiński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 253–254.

⁴ J. Baszkiewicz, *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Arche, Gdańsk 2001, s. 209–213.

w państwie prawa⁵. Richard Katz wskazywał, że w liberalnej demokracji, uznającej wolność za najwyższą wartość, naród popiera demokratyczną formę rządu, wierząc, że lepiej zabezpieczy ona prawa i swobody obywateli niż inne metody wyłaniania przywództwa. Katz zwraca także uwagę na ścisłe związki liberalnej demokracji z kapitalizmem, ugruntowane w toku historycznego rozwoju demokracji współczesnych, które były już państwami liberalnymi, zanim stały się demokracjami⁶.

Joseph Schumpeter szukał istoty demokracji w wolnej konkurencji o głosy wyborców, stanowiącej jedyną drogę do uprawomocnienia władzy jednostki w państwie demokratycznym. Pisał, że metoda demokratyczna to rozwiązanie instytucjonalnego dochodzenia do decyzji politycznych, w którym jednostki uzyskują moc decydowania poprzez walkę konkurencyjną o głosy wyborców; zaletą tej metody jest demokratyczna samokontrola, stanowiąca zaporę przed „łajdakami i dziwakami”⁷. Według Marka Bankowicza za demokrację można uznawać państwo, w którym ostateczna władza należy do narodu; współczesna demokracja zaś to państwo, w którym władza należy do politycznych reprezentantów narodu, wyłanianych w wolnych wyborach oraz podlegających kontroli i ocenie. Źródłem legitymizacji władzy w demokracji jest zgoda rządzonych⁸. Robert Dahl wskazywał, że prawidłowe funkcjonowanie współczesnych wielkich państw demokratycznych wymaga nie tylko spełnienia podstawowych reguł demokracji, czyli wyłaniania reprezentantów w wyniku regularnych, wolnych i uczciwych wyborów, ale też zachowania wielu innych standardów demokratycznego państwa prawa, takich jak wolność wypowiedzi, prawo obywateli do swobodnego dostępu do informacji czy swoboda działania stowarzyszeń⁹.

Wyróżnia się wiele typów ustrojów demokratycznych: za Robertem Dahlem można mówić o demokracji Madisonowskiej, kładącej nacisk na prymat norm prawno-konstytucyjnych, o demokracji populistycznej głoszącej „rządy ludu” oraz demokracji poliarchicznej opartej na pluralizmie politycznym¹⁰. Warto przypomnieć o istotnym dla spraw wspierania demokracji

⁵ M. Bankowicz, *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, s. 39–41.

⁶ R.S. Katz, *Democracy and Elections*, Oxford University Press, Oxford–New York 1997, s. 46.

⁷ J. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm i demokracja*, przeł. M. Rusiński, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1995, s. 336–337 i 367.

⁸ M. Bankowicz, *Demokracja...*, s. 31–32 i 38.

⁹ R.A. Dahl, *What Political Institutions Does Large Scale Democracy Require?*, „Political Science Quarterly” 2005, vol. 120, no. 2, s. 187–197; por. także idem, *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven 1989.

¹⁰ Idem, *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago 1956; por. M. Bankowicz, *Demokracja...*, s. 59.

podziale na demokracje skonsolidowane i nieskonsolidowane; w wypadku tych pierwszych wszystkie główne siły polityczne respektują ład konstytucyjny i zasady demokracji, w demokracjach nieskonsolidowanych natomiast znaczną rolę w życiu politycznym odgrywają nadal siły sprzeciwiające się demokratycznej formie rządów i dążące do zmiany ustroju¹¹.

A. Antoszewski i Z. Herbut zwrócili uwagę, że przemiany nazywane za S. Huntingtonem „trzecią falą” demokratyzacji zrodziły konieczność rewizji wcześniejszych uproszczonych rozgraniczeń między demokracją a autorytaryzmem, wskazując na problem trudnych do jednoznacznego zaklasyfikowania form ustrojowych w państwach przechodzących okres transformacji – zwłaszcza w tych, które wprowadziły demokratyczne mechanizmy wyborcze, ale ze względu na łamanie praw jednostki i zasad praworządności nie mogły zostać nazwane demokracjami liberalnymi¹².

Po 1989 roku – obok demokracji skonsolidowanych, czyli dojrzałych systemów politycznych opartych na fundamencie państwa liberalnego – powszechnie występowały demokracje nieskonsolidowane, których część przeszła pomyślną drogę od autorytaryzmu do demokracji liberalnej (kraje Europy Środkowo-Wschodniej, niektóre kraje Ameryki Łacińskiej), część nadal ją pokonuje (np. Ukraina, Serbia, Turcja), a inne (np. Rosja, Wenezuela) pozostały w „szarej strefie” fasadowych demokracji; w wielu państwach dążenia do przemian zatrzymano lub zduszono w zarodku (ChRL, Kuba, Białoruś, republiki Azji Środkowej, Iran i większość państw arabskich)¹³.

1.2. Wpływ czynników zewnętrznych na procesy demokratyzacji – stanowiska teoretyczne

Badacze długo pozostawali sceptyczni wobec perspektyw skutecznego wywierania wpływu na procesy demokratyzacji przez siły zewnętrzne¹⁴.

¹¹ M. Bankowicz, *Demokracja...*, s. 45; por. A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Arche, Gdańsk 2001, s. 23–34.

¹² A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne...*, s. 16–19.

¹³ Por. *ibidem*, s. 26–39.

¹⁴ Zob. L. Whitehead, *Three International Dimensions of Democratization*, [w:] L. Whitehead (red.), *International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*, seria „Oxford Studies in Democratization”, Oxford University Press, Oxford–New York 1996, s. 16; G. Pridham, E. Herring, G. Stanford (red.), *Building Democracy? The International Dimension of Democratization in Eastern Europe*, St. Martins, New York 1994, s. 13; por. także A. Przeworski, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge 1991; G. O'Donnell, P. Schmitter, L. Whitehead (red.), *Transitions from Authoritarian*

W kontekście rywalizacji zimnowojennej i powstania dwóch przeciwnych bloków historyk Daniel Boorstin podawał w wątpliwość możliwość przenoszenia amerykańskich form ustrojowych do Europy, pisząc:

w obecnych zmaganiach globalnych nie powinniśmy liczyć na nawrócenie innych narodów na amerykańską teorię rządu, lub liczyć na to, że ocalimy Europę Zachodnią przed komunizmem poprzez transplantację amerykańskich instytucji¹⁵.

Nowe spojrzenie na problem wspierania procesów demokratyzacji przyniosły doświadczenia lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku, a zwłaszcza przemiany w bloku wschodnim, zinterpretowane przez Francis Fukuyamę jako świadectwo ostatecznego zwycięstwa liberalizmu i demokracji liberalnej nad autorytarnymi formami rządu¹⁶.

Podług znanej koncepcji Samuela Huntingtona, przedstawiającej procesy demokratyzacji jako „fale” ogarniające kolejne regiony świata, bardzo istotny wpływ na powodzenie przemian ustrojowych w poszczególnych państwach wywierały działania obcych rządów i innych podmiotów zewnętrznych¹⁷. Zdaniem Huntingtona pierwsza fala demokratyzacji miała rozpocząć się w latach 20. XIX wieku wraz z rozszerzaniem się zasięgu oddziaływania amerykańskiej formy rządów i osiągnięć rewolucji francuskiej, którego zwieńczeniem był upadek imperiów Romanowów, Hohenzollernów i Habsburgów; następną falą miały być przemiany następujące po II wojnie światowej, które powiększyły grono demokracji o kolejne kraje europejskie i postkolonialne. Trzecia fala demokratyzacji – pisał Huntington – rozpoczęła się na Półwyspie Iberyjskim od portugalskiej „rewolucji goździków” w 1974 roku; na skutek współwystępowania wielu sprzyjających czynników i procesów wspieranych przez mocarstwa zachodnie liczba krajów demokratycznych wzrosła w latach 1973–1990 z trzydziestu do pięćdziesięciu dziewięciu¹⁸.

Przyspieszeniu procesów demokratycznych przemian sprzyjały zmiany cywilizacyjne – takie jak postęp technologiczny (m.in. w sferze środków masowego przekazu), rosnąca współzależność gospodarcza, intensyfikacja kontaktów międzynarodowych – ale i świadome działania rządów. Jak wskazywał

Rule. Comparative Perspectives, t. 3, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1986; R. Dahl, *Democracy and Its Critics*.

¹⁵ D. Boorstin, *The Genius of American Politics*, University of Chicago Press, Chicago 1953, s. 5–6.

¹⁶ F. Fukuyama, *Koniec historii*, przeł. T. Bieroń, M. Wichrowski, Zys i s-ka, Poznań 1992, s. 76–83.

¹⁷ S. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman 1991, s. 85–86.

¹⁸ *Ibidem*, s. 16 i 26.

Huntington, wyróżnić można pięć głównych czynników, które przyczyniły się do procesów nazwanych przez niego „trzecią falą demokratyzacji”: (1) pogłębiający się problem braku legitymizacji systemów autorytarnych i ich porażki na polu gospodarczym, (2) skutki wielkiego wzrostu gospodarczego lat sześćdziesiątych, który doprowadził do powiększenia klasy średniej i podniesienia poziomu życia, (3) zmiany w doktrynie i polityce społecznej Kościoła katolickiego po *Vaticanum Secundum*, w których wyniku duchowieństwo stało się bardziej skłonne do wspierania reform społecznych, (4) zmiana polityki aktorów zewnętrznych – zwłaszcza Wspólnot Europejskich oraz Stanów Zjednoczonych, które od połowy lat siedemdziesiątych modyfikowały politykę zagraniczną w kierunku promocji praw człowieka i demokracji – ale także ZSRR pod przywództwem Gorbaczowa, oraz (5) efekty mechanizmów demonstracji i „kuli śnieżnej” (*domina*), wzmacnianych przez rozwój środków masowego komunikowania, który umożliwiał szybkie upowszechnianie informacji o postępach przemian, dostarczając wzorców do naśladowania kolejnym społeczeństwom¹⁹.

Szczególnie istotną rolę w rozszerzaniu się grona krajów demokratycznych przypisywać można zwłaszcza temu ostatniemu z wymienionych przez Huntingtona czynników – mechanizmowi „dyfuzji demokracji”, związanym z procesami upowszechniania się idei, wzorów ustrojowych i modeli transformacji za sprawą efektu demonstracji, który w dobie społeczeństwa informacyjnego i globalizacji mógł wywołać lawinę wciągającą w fazę przemian kolejne kraje²⁰.

Brytyjski politolog Laurence Whitehead oceniał, że wzrost poparcia dla demokratycznych przemian w kolejnych społeczeństwach mógł być powodowany przede wszystkim obrazami lepszego życia w państwach liberalno-demokratycznych, które kształtowały oczekiwania i aspiracje mieszkańców krajów autorytarnych²¹. Whitehead wyróżniał trzy zasadnicze modele interakcji, w odniesieniu do których należało rozpatrywać znaczenie międzynarodowych czynników demokratyzacji: „zarażania się” (*contagion*), „kontroli” (*control*) oraz „przyzwolenia” (*consent*)²². W pierwszym wypadku demokracja rozszerzała się na zasadzie bliskości geograficznej, na skutek naturalnego odwzorowywania instytucji politycznych panujących w krajach sąsiednich. W drugim scenariuszu – „kontroli” – demokracja była wykorzystywana przez panującego nad procesem przemian aktora zewnętrznego jako rodzaj

¹⁹ *Ibidem*, s. 45–46.

²⁰ *Ibidem*, s. 100–106.

²¹ L. Whitehead, *Three International Dimensions of Democratization*, s. 21–22.

²² *Ibidem*, s. 4–9.

„szczepionki”, mającej zapobiegać negatywnym z określonego punktu widzenia scenariuszom ewolucji politycznej danego kraju; przykładem „kontrolowanej” demokratyzacji w ocenie Whiteheada mogły być działania USA wobec państw Europy Zachodniej po 1945 roku. W modelu „przyzwolenia” demokratyzacja następowała poprzez współpracę struktur zewnętrznych i wewnętrznych, często przybierającą postać rozszerzenia bloków lub porozumień państw demokratycznych – takich jak Wspólnoty Europejskie czy NATO – o kolejnych członków²³.

Inni badacze zwracali uwagę na wpływ „impulsu demokratycznego”, który mógł być efektem współwystępowania kilku czynników – demonstracji niezadowolenia społecznego spowodowanego niskim poziomem życia, rozszerzania się dostępu do informacji, ale także aktywności aktorów zewnętrznych udzielających świadomego wsparcia procesom demokratyzacji np. przez inicjatywy ze sfery pomocy zagranicznej, takie jak plan Marshalla²⁴. Jak stwierdził S.M. Lipset, o sukcesie procesów demokratyzacji mogły decydować przede wszystkim uwarunkowania socjoekonomiczne, takie jak zasady podziału majątku narodowego, podziały klasowe, poziom wykształcenia, ogólna jakość życia²⁵.

Rzeczywista rola USA i innych państw zachodnich w procesach demokratyzacji pozostaje przedmiotem naukowej dyskusji. Badacze różnią się w ocenach, w jakim stopniu bezpośrednio i pośrednio działania Waszyngtonu mogły stanowić bodziec sprzyjający demokratycznym przemianom w poszczególnych krajach. Wspomnieć należy, że pomiar „wagi” poszczególnych czynników składających się na uwarunkowania międzynarodowe procesów demokratyzacji oraz wykazanie przyczynowo-skutkowych zależności między polityką promowania demokracji prowadzoną wobec danego państwa a postępem transformacji jest wyjątkowo trudny²⁶. Niemniej autor uznaje za miarodajne oceny takich badaczy, jak m.in. S. Huntington, L. Whitehead, G. Pridham czy J.L. Gaddis, którzy przyznawali Stanom Zjednoczonym znaczącą rolę w przebiegu przemian tzw. trzeciej fali demokratyzacji, polegającą nie tylko na działaniach w sferze stosunków bilateralnych, ale też na

²³ *Ibidem*, s. 4–9 i 15–18.

²⁴ Zob. G. Wekkin, M. Kelley, D. Whistler, M. Maggiotto (red.), *Building Democracy in One Party Systems. Theoretical Problems and Cross-Nation Experiences*, Praeger, Westport–London 1993, s. 6–8.

²⁵ L. Diamond, S.M. Lipset, J. Linz, *Building and Sustaining Democratic Government in Developing Countries. Some Tentative Findings*, „World Affairs” 1987, vol. 150, no. 1, s. 5–18.

²⁶ Por. G.T. Allison jr., R.P. Beschel jr., *Can the United States Promote Democracy?*, „Political Science Quarterly” 1992, vol. 107, no. 1, s. 81–98.

przebudowie międzynarodowego układu sił w kierunku umożliwiającym postępy demokratycznych reform²⁷.

Niezależnie od rzeczywistych efektów działań na rzecz wspierania procesów demokratyzacji trudnym do rozstrzygnięcia zagadnieniem pozostają motywy mocarstw przedstawiających się jako promotorzy demokracji. L. Whitehead wskazywał, że odbierane jako forma altruizmu poparcie dla demokratyzacji – jeśli miało, tak jak polityka USA, charakter selektywny, a nie bezwarunkowy – nie wykraczało w istocie poza logikę realistycznego dążenia do umacniania narodowej potęgi względem geopolitycznych rywali²⁸. G. Pridham zwracał uwagę, że w wypadku Stanów Zjednoczonych kwestia promowania demokracji z reguły była łączona z zaspokajaniem interesów gospodarczych²⁹. Lubomir Zyblikiewicz, odnosząc się do polityki USA wobec Ameryki Łacińskiej, stwierdził, że choć co do zasady Stany Zjednoczone wołały widzieć za granicą stabilne rządy liberalno-demokratyczne, w realiach zimnowojennych niejednokrotnie decydowały się na udzielanie poparcia reżimom wojskowemu, mając na uwadze ryzyko destabilizacji i wzrostu znaczenia sił lewicowych³⁰.

1.3. Amerykańska promocja demokracji – zarys zagadnienia

Promowanie demokracji (*a promotion of democracy*) można najogólniej zdefiniować – za Senatem Stanów Zjednoczonych – jako działania, które

wspierają dobre rządy, prawa człowieka, niezależne media i praworządność, a także w inny sposób wzmacniają możliwości działania demokratycznych partii politycznych, organizacji pozarządowych i obywateli, aby wspierać rozwój demokratycznych krajów oraz instytucji i praktyk, które opierają się na zasadzie odpowiedzialności wobec obywateli³¹.

²⁷ S. Huntington, *The Third Wave...*, s. 91; L. Whitehead, *Three International Dimensions of Democratization*, s. 14; J.L. Gaddis, *Zimna wojna. Historia podzielonego świata*, przeł. B. Pietrzyk, Znak, Kraków 2007, s. 308–309; G. Pridham, E. Herring, G. Sanford (red.), *Building Democracy?...*, s. 11–12.

²⁸ L. Whitehead, *Three International Dimensions of Democratization*, s. 10.

²⁹ G. Pridham, E. Herring, G. Sanford (red.), *Building Democracy?...*, s. 11–12.

³⁰ L. Zyblikiewicz, *Polityka USA wobec Ameryki Łacińskiej i Karaibów w latach 1981–1988*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Kraków–Warszawa 1992, s. 24–25.

³¹ „To ensure a common understanding of democracy programs among United States Government agencies, the Committee defines in the act the ‘promotion of democracy’ to include programs that support good governance, human rights, independent media, and

Polityka krzewienia demokracji – w rozumieniu propagowania i wspierania procesów demokratyzacji – to jednak zjawisko o wiele bardziej złożone, trudne do jednoznacznego zaklasyfikowania, które na gruncie amerykańskim można postrzegać w trzech podstawowych wymiarach: jako ideę polityczną, narzędzie polityki zagranicznej i cel polityki zagranicznej. W pierwszym ujęciu promocja demokracji stanowi element doktryny liberalno-internacjonalistycznej, w polityce USA łączonej z wilsonizmem – z tej perspektywy będzie ona stawiana obok postulatów dotyczących budowy liberalnego ładu międzynarodowego, ochrony praw człowieka, swobód politycznych i ładu konstytucyjnego (także poprzez ingerencje w sprawy wewnętrzne suwerennych państw). Promocja demokracji była również wykorzystywana jako narzędzie służące realizacji innych, ważniejszych celów związanych z interesami narodowymi USA (takich jak zmiana reżimu, osłabienie wrogich mocarstw, poprawa wizerunku). Przykładem tego wymiaru promowania demokracji była ogłoszona w 1982 roku „krucjata wolności” Ronalda Reagana, służąca przede wszystkim osłabianiu bloku komunistycznego przez działania informacyjno-propagandowe³². Wreszcie – promocja demokracji w omawianym w niniejszej rozprawie okresie uzyskała rangę jednego z celów polityki zagranicznej USA, którego realizacja wpisana została w ramy amerykańskiej polityki bezpieczeństwa. Promocja demokracji należała do istotnych zadań polityki USA wobec krajów dawnego bloku wschodniego, Bałkanów, Ameryki Łacińskiej i innych części świata, w których działania na rzecz demokratyzacji nie narażały na szwank kluczowych amerykańskich interesów³³.

Koncepcje dotyczące upowszechniania liberalnej formy rządów i demokracji uznać można za trwały element wewnętrznej debaty o roli Stanów

the rule of law, and otherwise strengthen the capacity of democratic political parties, NGOs, and citizens to support the development of democratic states, institutions and practices that are responsible and accountable to citizens” – za: *Senate Appropriations Committee Report for FY2007* (S. Rept. 109-277/H.R. 5522), Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Bill, FY2007, July 10, 2006, s. 84.

³² Por. T.G. Patterson, J.G. Clifford, K.J. Hagan, *American Foreign Relations*, t. 2: *Since 1895*, 5th ed., Houghton Mifflin Company, Boston 1999, s. 431–432.

³³ Por. na temat promowania demokracji w kontekście polityki zagranicznej USA: M. Cox, J.G. Ikenberry, T. Inoguchi (red.), *American Democracy Promotion. Impulses, Strategies, and Impacts*, Oxford University Press, Oxford–New York 2000; T. Carothers, *Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC 1999; T. Smith, *America's Mission. The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*, Princeton University Press, Princeton 1995; Congressional Research Service Report for Congress, S.B. Epstein, N. Serafino, F. Miko, *Democracy Promotion. Cornerstone of U.S. Foreign Policy?*, Washington, DC 2007, s. 1–3.

Zjednoczonych na arenie międzynarodowej. Amerykańska polityka zagraniczna od wczesnych lat republiki kształtowana była w odniesieniu do popularnych wyobrażeń o Stanach Zjednoczonych jako państwie modelowym, które powinno stanowić wzór do naśladowania dla innych krajów; uniwersalizm amerykański odwoływał się do poczucia misji dotyczącej niesienia republikańskich wartości całemu światu³⁴. Jak pisał Tomasz Żyro, poczucie misji, któremu towarzyszyło pragnienie pokoju powszechnego na miarę republiki amerykańskiej, zostało wpisane w amerykańską tożsamość narodową; misji tej W. Wilson nadał wymiar transatlantycki – w tym ujęciu wspólnota atlantycka byłaby wynikiem uniwersalistycznych założeń amerykańskiego eksperymentu republikańskiego³⁵. Henry Kissinger dostrzegał w amerykańskiej polityce zagranicznej dwa ścierające się stanowiska – pierwsze z nich głosiło, że Ameryka powinna raczej doskonalić demokratyczną formę rządów u siebie, świecąc przykładem innym nacjom; drugie zaś domagało się podjęcia przez Stany Zjednoczone roli „krzyżowca”, narzucającego własny system wartości innym³⁶. W tym kontekście Kissinger interpretuje dylematy dotyczące zakresu misjonarskiego zaangażowania Amerykanów na arenie światowej czy wilsonowskich idei szerzenia demokracji i wolności³⁷.

Retoryka amerykańskich prezydentów daje dowody niezwyklej zręczności w łączeniu celów wynikających z realistycznej oceny interesów USA na arenie międzynarodowej z ideologią o wydźwięku internacjonalistycznym, spełniającą oczekiwania wynikające z wyobrażeń o szczególnej moralnej misji Ameryki. Thomas Woodrow Wilson, którego doktryna stanowiła punkt wyjścia dla zwolenników promowania demokracji, uznał za amerykański cel wojenny „uczynienie świata bezpiecznym dla demokracji” i oparcie pokoju na fundamencie swobód politycznych³⁸; w retoryce Wilsona uchwycić można echa sformułowań zamieszczonych w preambule amerykańskiej konstytucji,

³⁴ H. Morgenthau, *A New Foreign Policy for the United States*, Council on Foreign Relations, Praeger, New York–Washington–London 1969, s. 77–79; por. R.M. Goldman, W.A. Douglas (red.), *Promoting Democracy. Opportunities and Issues*, Democracy in the World Series of the Center for the Study of Democratic Institutions, Praeger, New York 1988, s. 1–3.

³⁵ T. Żyro, *Ideologia Americana. U źródeł przekonań politycznych*, Łośgraf, Warszawa 2002, s. 211.

³⁶ H. Kissinger, *Diplomacy*, Simon and Schuster, New York 1994, s. 18 i 30.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *The world must be made safe for democracy. Its peace must be planted upon the tested foundations of political liberty*, Address of the President of the United States, delivered at the Joint Session of the Two Houses Congress, April 2, 1917; tekst wystąpienia dostępny także pod adresem internetowym The Woodrow Wilson Presidential Library, <http://www.woodrowwilson.org/> (dostęp: 1.09.2019).

gdzie zawarto zobowiązanie do „zabezpieczenia błogosławieństw wolności” dla przyszłych pokoleń³⁹.

Z perspektywy amerykańistycznej można wnosić, że za polityką promowania demokracji stało dążenie do zachowania i propagowania amerykańskiego systemu politycznego i gospodarczego wynikające z obaw przed konkurencyjnymi modelami państwa i społeczeństwa – faszyzmem (narodowym socjalizmem), komunizmem (realnym socjalizmem) oraz innymi ideologiami prowadzącymi do autorytaryzmu, a zwłaszcza tymi, które podsycaly postawy wrogości wobec Stanów Zjednoczonych. W procesie kształtowania polityki Waszyngtonu wobec procesów demokratyzacji znaczącą rolę przypisywać można obawom establishmentu amerykańskiego przed ideologiami nawołującymi do obalenia kapitalizmu i gospodarki wolnorynkowej⁴⁰. Zręby amerykańskiej polityki promowania demokracji kształtowały się w okresie zimnowojennej rywalizacji ideologicznej między Stanami Zjednoczonymi a Związkiem Radzieckim, w której ramach oba supermocarstwa usiłowały propagować własny model państwa i formę rządów⁴¹.

Istotnym punktem odniesienia dla procesu kształtowania amerykańskiego stanowiska wobec przemian ustrojowych stały się założenia dotyczące zależności między wolnością gospodarczą a swobodami politycznymi oraz roli gospodarki wolnorynkowej w budowie nowoczesnego państwa liberalnego, głoszone przez przedstawicieli filozofii neoliberalnej i szkoły chicagowskiej⁴².

³⁹ „[...] and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity”, *The Constitution of the United States*, tekst konstytucji dostępny jest także pod adresem The National Archives, http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html (dostęp: 1.09.2019).

⁴⁰ Por. W.A. McDougall, *Promised Land, Crusader State. The American Encounter with the World since 1776*, Houghton Mifflin Company, Boston–New York 1997, s. 185–189.

⁴¹ Warto przypomnieć koncepcję Włosa Rostowa, która legła u podstaw inicjatyw prezydenta Kennedy'ego w sferze pomocy zagranicznej („Sojusz dla Postępu”), mających ukazać wyższość modelu rozwoju propagowanego przez Stany Zjednoczone nad wzorcami radzieckimi. Koncepcja stadiów rozwoju ekonomicznego Rostowa głosiła potrzebę stworzenia wstępnych warunków ekonomicznych niezbędnych dla przemian gospodarczych krajów Trzeciego Świata, które miały wprowadzić je na ścieżkę szybkiego wzrostu i zbliżyć – także w sensie politycznym – do świata zachodniego. Zob. W. Rostow, *The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto*, Cambridge University Press, New York 1990, s. 17–29; A. Mania, *Bridge Building. Polityka USA wobec Europy Wschodniej w latach 1961–68*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” Nr 54, Kraków 1996, s. 30–40.

⁴² Por. Z. Rau, *Liberalizm*, [w:] K. Chojnicka, W. Kozub-Ciembroniewicz (red.), *Doktryny polityczne XIX i XX wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2000, s. 72–89 i 104–114; B. Szlachta, *Konserwatyzm*, [w:] K. Chojnicka, W. Kozub-Ciembroniewicz (red.), *Doktryny polityczne...*, s. 189–195.

Przed groźbą ograniczenia wolności jednostki w socjalizmie ostrzegali jako jedni z pierwszych myśliciele zaliczani do tzw. austriackiej szkoły ekonomii – Ludwig von Mises, Eugen von Böhm-Bawerk, Friedrich A. von Hayek i Joseph Schumpeter⁴³. Pod kierunkiem rewolucjonistów głoszących hasła „dyktatury proletariatu” i wywalania bram do socjalistycznego raju przemocą zadanie utrzymania demokratycznego kursu może się okazać niezmiernie delikatne i trudno wyobrazić sobie warunki, w których ludzie u steru mieliby je skutecznie realizować; „skuteczne zarządzanie gospodarką socjalistyczną znaczy nie tyle dyktaturę proletariatu, co dyktatorskie panowanie nad proletariatem fabrycznym” – pisał Schumpeter⁴⁴.

F.A. von Hayek postrzegał socjalizm jako „nowy feudalizm”, prowadzący do niszczenia wolności jednostki⁴⁵. Ten filozof, do którego odwoływali się amerykańscy konserwatyści z obozu republikańskiego, sam uznawał się za kontynuatora klasycznego liberalizmu i tradycji „starych wigów”, dystansując się od przesiąkniętego ideałami rewolucji francuskiej liberalizmu europejskiego⁴⁶. Myśl Hayeka, kładącego nacisk na wolność jednostki i krytykującego totalitaryzm we wszystkich jego przejawach, stanowiła swoisty pomost między bliską republikańskim konserwatystom filozofią wolnego rynku a liberalną tradycją ochrony praw jednostki przed onnipotencją państwa. Neo-liberalizm Hayeka był bliski poglądom amerykańskich neokonserwatystów, którzy wywodzili się z prawego skrzydła Partii Demokratycznej, opowiadającego się za polityką zwalczania wpływów komunistycznych w oparciu o wilsonizm i propagowanie demokracji liberalnej. Przeciwwstawienie klasycznego liberalizmu socjalizmowi okazało się skutecznym orężem ideologicznym administracji Reagana. Koncepcje Hayeka i Milтона Friedmana, podważające walory socjalistycznego modelu państwa, ułatwiły administracjom Reagana ofensywę antykomunistyczną zmierzającą do wyparcia spuścizny marksistowskiej zarówno pod postacią „demokracji ludowej”, jak i etatyzmu w polityce gospodarczej Stanów Zjednoczonych⁴⁷.

Ważną rolę w kształtowaniu ideowych podstaw doktryny promowania demokracji odegrali założyciele środowiska neokonserwatywnego, którego zmiana barw w 1980 roku z demokratycznych na republikańskie wydaje się

⁴³ Por. M. Kuniński, *Wiedza, etyka i polityka w myśli F.A. von Hayeka*, Księgarnia Akademicka, Kraków 1999; L. von Mises, *Interwencjonizm*, przeł. A. Łaska, J. Małek, Arcana, Kraków 2005.

⁴⁴ J. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm i demokracja*, s. 293–295 i 377.

⁴⁵ F.A. von Hayek, *Konstytucja wolności*, s. 253–254; por. M. Kuniński, *Wiedza, etyka i polityka...*

⁴⁶ F.A. von Hayek, *Konstytucja wolności*, s. 388–389.

⁴⁷ Por. Z. Rau, *Liberalizm*, s. 72–89 i 104–114; B. Szlachta, *Konserwatyzm*, s. 189–195.

szczególnie znamienna – oznaczała bowiem mariaż republikańskiego konserwatyzmu z liberalnym internacjonalizmem Wilsona, Roosevelta i Trumana, kultywowanym przez stronników Normana Podhoretza. W okresie prezydentury Reagana neokonserwatyści po raz pierwszy znaleźli się w kręgu władzy i zyskali bezpośredni wpływ na politykę zagraniczną USA; po 1989 roku neokonserwatywne koncepcje polityki zagranicznej, państwa i demokracji – czerpiące z klasycznego liberalizmu i republikańskiego konserwatyzmu – kształtowały wyobrażenia na temat roli Stanów Zjednoczonych w nowej erze. Neokonserwatystów – czyli nowojorskich intelektualistów pochodzenia żydowskiego, skupionych wokół N. Podhoretza, Irvinga Kristola, Nathana Glazera, Daniela Bella i periodyków „The Commentary”, „The Public Interest” oraz „The National Interest” – łączyły antykomunizm, sprzeciw wobec prądów marksistowskich w amerykańskim życiu wewnętrznym, obawy przed lewicowym radykalizmem stanowiącym zagrożenie dla państwa prawa oraz poparcie dla polityki międzynarodowego zaangażowania Stanów Zjednoczonego w obronie wartości liberalnych⁴⁸.

Obok neoliberalizmu Friedricha von Hayeka, głoszącego, że wolność gospodarcza i polityczna jednostki stanowi remedium na spowodowane niedostatkiem informacji trudności państwa w prowadzeniu racjonalnej polityki gospodarczej, bardzo znaczący wpływ na wewnętrzną i zagraniczną politykę gospodarczą administracji Reagana zyskały monetaryzm Miltona Friedmana oraz teoria neoklasyczna Paula Samuelsona. Zgodnie z tymi doktrynami, wspieranymi przez ekipę Reagana, formowana była polityka grupy Banku Światowego i MFW w latach osiemdziesiątych; w myśl nowych założeń zdyscyplinowana polityka monetarna miała hamować inflację, a łagodna polityka fiskalna – przyczyniać się do wzrostu produkcji i zatrudnienia⁴⁹. Dominujące w okresie prezydentury Reagana koncepcje ekonomiczne uznawały liberalizację gospodarczą i ograniczanie etatyzmu państwowego za kluczowy czynnik umożliwiający demokratyczne przemiany w krajach rozwijających się⁵⁰.

⁴⁸ I. Kristol, *Adam Smith and the Spirit of Capitalism*, [w:] idem, *Neoconservatism. Autobiography of an Idea*, Elephant Paperbacks, Chicago 1999, s. 258–299; N. Podhoretz, *Making the World Safe for Communism*, „The Commentary” 1976, vol. 61, no. 4, s. 40; por. J. Ehrman, *Neokonserwatyzm. Intelektualiści i sprawy zagraniczne*, przeł. T. Bieroń, Zysk i s-ka, Poznań 2000 s. 58–64; J. Tokarski, *Neokonserwatyści a polityka USA w nowym wieku*, Arcana, Kraków 2006.

⁴⁹ Zob. E. Haliżak, *Ideowe podstawy globalnego ładu międzynarodowego w gospodarce światowej – rola i znaczenie Washington Consensus*, [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar, J. Symonides (red.), *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2004, s. 20–22.

⁵⁰ Zob. L. Diamond, S.M. Lipset, J. Linz, *Building and Sustaining Democratic Government...*, s. 5–18.

Amerykańska promocja demokracji po 1989 roku ściśle wiąże się z szerszymi założeniami dotyczącymi wspieranego przez Stany Zjednoczone od lat 80. XX wieku modelu rozwoju – nazwanego w pewnym uproszczeniu neo-liberalnym – którego ekonomiczny wymiar opisuje pojęcie konsensusu waszyngtońskiego (*Washington Consensus*)⁵¹. Założenia ekonomiczne, które legły u podstaw polityk nazwanych konsensusem waszyngtońskim, zyskały uznanie w kręgu waszyngtońskich elit na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych. Strategia działania międzynarodowych instytucji finansowych funkcjonujących pod przywództwem USA przeszła w owym czasie poważną ewolucję, związaną z odejściem od dominującej w okresie powojennym ekonomii popytowej, popularyzowanej przez kontynuatorów filozofii gospodarczej Johna Maynarda Keynesa. Do lat siedemdziesiątych polityka Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego pozostawała pod wpływem teorii Keynesistowskich – zakładających, że niska stopa procentowa pobudza inwestycje, a restrykcje fiskalne ograniczają popyt i zatrudnienie. Zasadnicza zmiana paradygmatu w myśli ekonomicznej nastąpiła w latach siedemdziesiątych w następstwie doświadczeń kryzysu gospodarczego i problemów płatniczych USA, które doprowadziły do załamania systemu z Bretton Woods. Konsensus waszyngtoński w pierwotnym kształcie opierał się przede wszystkim na zasadach ekonomii neoklasycznej i monetaryzmu, dystansując się od koncepcji wyrosłych na gruncie badań nad rozwojem, nakierowanych na łagodzenie nierówności społecznych. Zgodnie z założeniami konsensusu propagowany przez USA i międzynarodowe instytucje finansowe model polityki gospodarczej miał się opierać na dyscyplinie fiskalnej, zrównoważonym budżecie, ograniczaniu wydatków publicznych, znoszeniu barier celnych, ułatwieniach dla zagranicznych inwestycji bezpośrednich, prywatyzacji sektora państwowego z udziałem kapitału zagranicznego oraz deregulacji, obejmującej znoszenie utrudnień prawnych dla przedsiębiorczości⁵².

⁵¹ Termin „konsensus waszyngtoński” został wprowadzony przez ekonomistę Johna Williamsona w 1989 r. w odniesieniu do polityki prowadzonej przez administrację USA – we współpracy z MFW i Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju – wobec problemu zadłużenia krajów Ameryki Łacińskiej i innych krajów rozwijających się. Zob. J. Williamson, *What Washington Means by Policy Reform?*, [w:] J. Williamson (red.), *Latin American Adjustment. How Much Has Happened*, Institute of International Economics, Washington, DC 1990, s. 7–28; por. E. Haliżak, *Ideowe podstawy globalnego ładu międzynarodowego...*

⁵² E. Haliżak, *Ideowe podstawy globalnego ładu międzynarodowego...*, s. 12–30; por. J. Williamson, *What Washington Means by Policy Reform?*; J. Stiglitz, *Dealing with the Debt. How to Reform Global Financial System*, „Harvard International Review” 2003, vol. 25, no. 1, s. 54–59.

W omawianym przez autora okresie zamykającym się w latach 1989–2008 administracje amerykańskie pozostały wierne zasadom neoliberalnej zagranicznej polityki gospodarczej, a polityka promowania demokracji była nierozłącznie związana z konsensusem waszyngtońskim. Po 1989 roku Stany Zjednoczone propagowały „demokrację rynkową”, czyli taki model państwa, w którym obok demokratycznej formy rządu miały obowiązywać zasady wolności gospodarczej, wolnego rynku i neoliberalnej polityki ekonomicznej, opierającej się na deregulacji, ograniczonym zakresie ingerencji rządów w życie gospodarcze, znoszeniu barier handlowych i ograniczeń dla przepływu kapitału⁵³.

1.4. Meandry amerykańskiej polityki krzewienia demokracji po zimnej wojnie

Po wydarzeniach lat 1989–1990 mogło się wydawać, że kantowska idea wiecznego pokoju panującego w świecie praworządnych republik, w którym złączone więzami federacji wolne państwa wspólnie stoją na straży porządku międzynarodowego, nie jest już abstrakcją czy utopią, tylko zamieniła się w dalekosiężną wizję możliwą do ucieleśnienia przez rodzącą się społeczność globalną⁵⁴. Zdaniem J.L. Gaddisa doświadczenia zimnej wojny zbliżyły świat do konsensusu, że tylko demokracja uprawomocnia władzę⁵⁵. Także w retoryce amerykańskich prezydentów zauważa się nawiązania do wywodzonej z filozofii Kanta teorii demokratycznego (liberalnego) pokoju, w myśl której państwa demokratyczne miały z zasady nie podejmować przeciwko sobie kroków zbrojnych, preferując rozwiązywanie sporów na drodze dialogu

⁵³ Por. A. Lake, *From Containment to Enlargement*, remarks at Johns Hopkins University, SAIS, September 21, 1993, US Department of State, Dispatch 4, no. 39, September 27, 1993; E. Halizak, *Ideowe podstawy globalnego ładu międzynarodowego...*, s. 12–30. Część badaczy ocenia, że neoliberalny model rozwoju, przyspieszający tempo procesów globalizacji i umożliwiający zwiększenie tempa wzrostu PKB, wiązał się ze znacznym ryzykiem dla krajów rozwijających się, które stały się bardziej narażone na zawirowania na międzynarodowych rynkach finansowych. J. Stiglitz, *More Instruments and Broader Goals. Moving Toward the Post-Washington Consensus*, The 1998 WIDER Annual Lecture, Helsinki, Finland, January 7, 1998; M. Naim, *Fads and Fashion in Economic Reforms. Washington Consensus or Washington Confusion*, „Third World Quarterly” 2000, vol. 21, no. 3, s. 505–528.

⁵⁴ I. Kant, *Do wiecznego pokoju* [1795], [w:] idem, *Rozprawy z filozofii historii*, przeł. M. Żelazny i in., Antyk, Kęty 2005, s. 164–198.

⁵⁵ J.L. Gaddis, *Zimna wojna. Historia podzielonego świata*, przeł. B. Pietrzyk, Znak, Kraków 2007, s. 308–309.

i kompromisu, łagodząc ostrze polityki międzynarodowej pod wpływem cechujących demokratyczną formę rządów mechanizmów społecznej kontroli⁵⁶. Jak wskazywał liberalny teoretyk Michael Doyle, orędzia prezydenta Reagana kreślące ideowy wymiar antykomunistycznej „krucjaty wolności” oparte były na wilsonowsko-kantowskiej wizji świata, w której krzewienie demokracji miało zaowocować trwałym pokojem; polityka wspierania demokracji miała odsuwać groźbę konfliktów wywoływanych (z reguły) przez przywódców autorytarnych i wzmacniać kraje liberalne, które samym swym istnieniem przyczyniały się do budowy pokojowego ładu międzynarodowego⁵⁷.

Trudno powstrzymać się od stwierdzenia, że upadek komunizmu otworzył szerokie pole dla wilsonowskich koncepcji w polityce zagranicznej Waszyngtonu. Postęp przemian w bloku wschodnim nie tylko wskazywał nowe możliwości oddziaływania rządów na polu wspierania demokracji, ale też powodował wzrost zainteresowania opinii publicznej sferą przemian ustrojowych, lokując ją w centrum debaty o amerykańskiej polityce zagranicznej⁵⁸. Fascynacja upadkiem komunizmu i pokojowymi rewolucjami w Europie Wschodniej znalazła odbicie w liberalno-internacjonalistycznych koncepcjach pierwszej administracji Clintona, wyrażonych w postaci doktryny „Zaangażowania i Poszerzania”, która usiłowała nadać promowaniu demokracji rangę idei przewodniej dla amerykańskiej wizji świata pozimnowojennego⁵⁹.

Liberalno-internacjonalistycznym wizjom sprzyjała płynna natura kształtującego się na nowo po upadku systemu dwubiegunowego otoczenia międzynarodowego USA. Świat pozimnowojenny wydawał się odległy od ładu westfalskiego, w którym suwerenność państwowa pozostawała zasadą naczelną. Logika globalizacji i wyzwań transgranicznych stwarzała pokusę podważania porządku międzynarodowego tworzonego przez suwerenne państwa na korzyść koncepcji głoszących potrzebę skutecznego

⁵⁶ Por. M.W. Doyle, *Liberalism and World Politics*, „The American Political Science Review” 1986, vol. 80, no. 4, s. 1151–1169; E.D. Mansfield, J. Snyder, *Democratic Transitions, Institutional Strength, and War*, „International Organization” 2002, vol. 56, no. 2, s. 297–337.

⁵⁷ M.W. Doyle, *Liberalism and World Politics*, s. 1151–1169.

⁵⁸ Zob. G.T. Allison jr., R.P. Beschel jr., *Can the United States Promote Democracy?*, s. 81–98.

⁵⁹ Zob. A. Lake, *From Containment to Enlargement*; W. Christopher, *In the Stream of History. Shaping Foreign Policy for a New Era*, Stanford University Press, Stanford 1998, s. 17–34; W.J. Clinton, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, U.S. Government Printing Office, Washington 1994; J. Kiwerska, *Gra o Europę. Bezpieczeństwo europejskie w polityce Stanów Zjednoczonych pod koniec XX wieku*, „Prace Instytutu Zachodniego” Nr 65, Instytut Zachodni, Poznań 2000, s. 181–190.

egzekwowania norm międzynarodowych, także metodami interwencyjnymi. Podążając za liberalnymi koncepcjami ładu międzynarodowego, wzrost znaczenia kwestii promowania praw człowieka i demokracji po zimnej wojnie postrzegać można przez pryzmat względnego słabnięcia roli państw w kontekście procesów budowy wielostronnego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego, w którym zasada suwerenności państwowej nie musiałaby być już uznawana za niepodważalną. Jak pisał Adam Daniel Rotfeld, doświadczenia lat 90. XX wieku nadały wielką wagę pytaniom, jakie działania powinny być podejmowane w obliczu naruszeń praw człowieka w poszczególnych krajach oraz czy promocja demokracji i praw człowieka usprawiedliwia interwencję w sprawy wewnętrzne suwerennych państw⁶⁰. Śledząc kształtowanie się pozimnowojennych doktryn amerykańskiej polityki zagranicznej, można dostrzec nie tylko napięcia między zwolennikami uni- i multilateralizmu, ale też między polityką zaangażowania w budowę liberalnego ładu międzynarodowego obejmującą promocję demokracji i praw człowieka a neorealistycznym stanowiskiem kładącym nacisk na prymat precyzyjnie ujmowanego interesu narodowego nad celami o wydźwięku internacjonalistycznym⁶¹.

Doświadczenia administracji Clintona, która po fiasku interwencji w Somalii straciła zapał do daleko idącego zaangażowania na obrzeżach cywilizowanego świata, zmuszały do postawienia pytania o granice „altruistycznych” celów polityki zagranicznej oraz o to, w jakim stopniu koncepcja promowania demokracji mieściła się w logice obrony amerykańskich interesów narodowych⁶². Próba odpowiedzi na to pytanie była doktryna „dobrotliwej hegemonii” głoszona przez środowisko neokonserwatywne, w której promocja demokracji miała być raczej instrumentem niż celem polityki międzynarodowej – narzędziem ułatwiającym utrzymanie *Pax Americana* przez unilateralistyczną politykę amerykańskiego przywództwa, opartą na potędze militarnej. Głoszona przez Charlesa Krauthammera koncepcja zdominowanego przez USA świata jednobiegunowego miała stanowić najlepszą

⁶⁰ A.D. Rotfeld, *The Role of International Community*, [w:] M.F. Plattner, A. Smolar (red.), *Globalisation, Power and Democracy*, Johns Hopkins University Press, National Endowment for Democracy, Baltimore 2000, s. 83–95.

⁶¹ S. Burchill, R. Devetak, A. Linklater, M. Paterson, Ch. Reus-Smit, J. True, *Teorie stosunków międzynarodowych*, przeł. P. Frankowski, Książka i Wiedza, Warszawa 2006, s. 126–127.

⁶² Z. Brzeziński, *Druga szansa*, przeł. M. Szubert, Świat Książki, Warszawa 2008, s. 81–82; por. M. Cox, *Wilsonianism Resurgent? The Clinton Administration and the Promotion of Democracy*, [w:] M. Cox, J.G. Ikenberry, T. Inoguchi (red.), *American Democracy Promotion...*, s. 221–234.

odpowiedź na zagrożenia świata pozimnowojennego – problemy reżimów zbójceckich, proliferacji broni masowego rażenia i wybuchu kolejnych konfliktów regionalnych⁶³. Robert Kagan i William Kristol wpisali założenia neokonserwatywnej doktryny polityki zagranicznej w ramy wizji „dobrośliwej hegemonii” (*benevolent hegemony*), zgodnie z którą Stany Zjednoczone jako zwycięzca zimnej wojny i pogromca „imperium zła” miały moralne prawo do odgrywania roli niekwestionowanego globalnego przywódcy, utrzymując hegemonialną pozycję najdłużej jak to tylko możliwe za pomocą siły zbrojnej⁶⁴.

Joshua Muravchik, neokonserwatywny analityk czerpiący z ideologii socjaldemokratycznej, spopularyzował koncepcję „eksportu demokracji”, czyli polityki zmierzającej do upowszechnienia amerykańskiej formy rządu jako doskonałego wzorca dla wszystkich państw. W koncepcji Muravchika promocja demokracji służyła zarówno interesom amerykańskim, jak i innych krajów, które powielając najdoskonalszy system polityczny i gospodarczy, zyskiwały szanse na amerykański dobrobyt⁶⁵. Rozwijając swoją koncepcję, Muravchik zbliżył się do unilateralnej koncepcji Krauthammera, dowodząc, że doświadczenia pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych – a zwłaszcza nieskutecznych wysiłków wielostronnych na rzecz powstrzymania eskalacji konfliktu w Bośni i Somalii – wskazywały na konieczność podjęcia przez USA roli mocarstwa samodzielnie zaprowadzającego pokój za pomocą interwencji wojskowych. Muravchik krytykował koncepcje bezpieczeństwa zbiorowego, opartego na kolektywnym podejmowaniu decyzji, oraz próby stabilizacji nowego porządku międzynarodowego w oparciu o ONZ i mechanizmy współpracy wielostronnej⁶⁶.

Neokonserwatywne koncepcje polityki międzynarodowej zaciążyły nad prezydenturą G.W. Busha, którego administracja po 11 września 2001 roku usiłowała dokonać mariażu koncepcji unilateralistyczno-hegemonialnych i liberalno-internacjonalistycznych przez łączenie celów wojny z terrorem z wizją budowy liberalnego porządku międzynarodowego. Iracki symbol ograniczeń i niepowodzeń bushowskiej doktryny polityki zagranicznej, opartej na sile zbrojnej i jednostronnej polityce przywództwa, postawił pod

⁶³ Ch. Krauthammer, *The Unipolar Moment*, „Foreign Affairs” 1990/1991, vol. 70, no. 1, „America and the World”, s. 23–33.

⁶⁴ R. Kagan, W. Kristol, *Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy*, „Foreign Affairs” 1996, vol. 75, no. 4, s. 18–32; por. J. Tokarski, *Neokonserwatyści a polityka USA...*, s. 60–65.

⁶⁵ J. Muravchik, *Exporting Democracy. Fulfilling America's Destiny*, The AEI Press, Washington, DC 1991, s. 8–11.

⁶⁶ Idem, *The Imperative of American Leadership. A Challenge to Neo-Isolationism*, The AEI Press, Washington, DC 1996, s. 168–169.

znakiem zapytania przyszłą rangę celów dotyczących promowania demokracji w hierarchii priorytetów Waszyngtonu⁶⁷.

Radykalni krytycy amerykańskiej polityki zagranicznej – tacy jak Noam Chomsky czy William Robinson – dopatrywali się w polityce promowania demokracji kolejnych narzędzi indoktrynacji i sprawowania kontroli, opierających się na wyrafinowanych metodach ze sfery *Public Relations*. Chomsky – dla którego deklaracje dotyczące promowania demokracji w Iraku i innych krajach stanowiły przykład propagandy – oceniał, że zwrot w kierunku podniesienia rangi praw człowieka i demokratyzacji w polityce zagranicznej USA, oddający autentyczną troskę społeczeństwa amerykańskiego o moralny wymiar polityki międzynarodowej po doświadczeniach wietnamskich, szybko został wtłoczony w logikę *power politics* sterowanej interesami kół gospodarczych. Kampania Kongresu na rzecz ochrony praw człowieka oraz „wyzwolicielska” polityka Reagana i jego następców miały – w ocenie Chomsky’ego – przede wszystkim poprawić wizerunek USA, ułatwiając ingerowanie w sprawy wewnętrzne innych krajów i wprowadzanie rządów elit przyjaznych amerykańskim inwestorom⁶⁸. Inny badacz występujący z pozycji marksistowskich – W. Robinson – postrzegał promocję demokracji jako element szerszych dążeń USA do hegemonii w zglobalizowanym świecie, zharmonizowanych z procesem budowy systemu gospodarczego zdominowanego przez transnarodową elitę⁶⁹.

W ocenie autora administracje G. Busha ojca, Billa Clintona i G.W. Busha w zmieniających się uwarunkowaniach międzynarodowych zachowały znaczące miejsce dla promowania demokracji w oficjalnej hierarchii priorytetów polityki zagranicznej, choć rzeczywista ranga liberalno-internacjonalistycznego wymiaru amerykańskiego zaangażowania na arenie międzynarodowej nie odpowiadała składanym przez tych prezydentów deklaracjom. Należy zaznaczyć, że pomimo formalnego podniesienia rangi promowania demokracji przez Billa Clintona i G.W. Busha znaczenie tej polityki pozostało drugorzędne, a cele dotyczące wspierania demokratycznych przemian z reguły musiały

⁶⁷ F. Fukuyama, M. McFaul, *Should Democracy be Promoted or Demoted?*, „Washington Quarterly” 2007/2008, vol. 31, no. 1, s. 23–45; W. Szymborski, *Doktryna Busha*, Wers, Bydgoszcz 2004, s. 7–11; T. Carothers, *U.S. Democracy Promotion During and After Bush*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC 2007.

⁶⁸ N. Chomsky, *Deterring Democracy*, Hill and Wang, New York 1992, s. 369; idem, *Hegemonia albo przetrwanie. Amerykańskie dążenie do globalnej dominacji*, przeł. W. Turoński, Studio Emka, Warszawa 2005, s. 145–147.

⁶⁹ W. Robinson, *Promoting Polyarchy. Globalization US Intervention, and Hegemony*, Cambridge Studies in International Relations, Cambridge University Press, Cambridge–New York 1996, s. 4.

ustępować ważniejszym interesom narodowym w sferze bezpieczeństwa czy handlu. Niemniej elementy ciągłości polityki promowania demokracji w latach 1989–2008 zostały zachowane na gruncie Ustawy o pomocy zagranicznej (*Foreign Assistance Act*) oraz przyjętych na jej podstawie uregulowań dotyczących wspierania demokratyzacji w krajach Europy Wschodniej, byłego ZSRR i w innych częściach świata⁷⁰. Stąd w odniesieniu do badanego okresu lat 1989–2008 autor interpretuje amerykańską promocję demokracji nie w kategoriach pojedynczych inicjatyw poszczególnych prezydentów, ale jako jedną z realizowanych w sposób systematyczny i ciągły – choć selektywny – form zaangażowania USA na arenie międzynarodowej. Określenie „amerykańska polityka promowania demokracji” wydaje się autorowi zasadne z uwzględnieniem prymatu żywotnych interesów narodowych w polityce zagranicznej USA nad dalekosiężnymi celami o wydźwięku liberalno-internacjonalistycznym, jak również obiektywnych uwarunkowań określających rzeczywiste możliwości oddziaływania Waszyngtonu w skali globalnej.

Niezależnie od kontrowersji i sporów promocja demokracji – pozostając drugorzędnym celem polityki zagranicznej USA – wydaje się pierwszorzędnym wyzwaniem dla wspólnoty międzynarodowej. Porażka unilateralizmu na „globalnym pograniczu” nie przekreśla problemu, jakim dla dążącego do budowy stabilnego ładu międzynarodowego świata zachodniego jest samo istnienie reżimów autorytarnych, dopuszczających się naruszeń praw człowieka i innych norm, na których opierają się porządek międzynarodowy oraz systemy bezpieczeństwa regionalnego⁷¹. O rosnącej wadze promowania demokracji świadczyć może instytucjonalizacja międzynarodowego wymiaru działań w tej sferze w ramach ONZ, OBWE, instytucji euroatlantyckich, OPA, Unii Afrykańskiej czy Południowoafrykańskiej Wspólnoty Rozwoju, jak również internalizacja wartości demokratycznych w kolejnych kręgach kulturowych, które jeszcze niedawno uznawano za niepodatne na oddziaływanie modelu liberalno-demokratycznego⁷².

⁷⁰ Por. T. Carothers, *Aiding Democracy Abroad...*, s. 23 i 39–40.

⁷¹ Por. Z. Bauman, *Spółeczeństwo w stanie obłądzenia*, Sic!, Warszawa 2006, s. 104–109.

⁷² R.N. Haass, M.J. Indyk, *Beyond Iraq. A New U.S. Strategy for the Middle East*, „Foreign Affairs” 2009, vol. 88, no. 1, s. 41–58; por. M. Halperin, M. Galic (red.), *Protecting Democracy. International Responses*, Council on Foreign Relations, Lexington Books, Lanham 2005, s. 101–126.

Rozdział 2

**WSPIERANIE PROCESÓW DEMOKRATYZACJI
W POLITYCE ZAGRANICZNEJ STANÓW
ZJEDNOCZONYCH W LATACH
PREZYDENTURY GEORGE'A H.W. BUSHA**

2.1. Uwagi wprowadzające

George H.W. Bush rozpoczynał urzędowanie w okresie wielkiego przełomu, kiedy widoczne były oznaki głębokich przeobrażeń dotychczasowego porządku międzynarodowego i erozji w bloku wschodnim, a zainicjowany przez M. Gorbaczowa proces przemian w ZSRR oraz transformacje ustrojowe w Europie Wschodniej stwarzały perspektywę trwałych postępów liberalizacji politycznej i stopniowego odrzucania rządów komunistycznych. Pod kierunkiem G. Busha Waszyngton musiał zmierzyć się z wyzwaniami związanymi z dekonstrukcją ładu politycznego, gospodarczego i militarnego w bloku radzieckim, jak również odpowiedzieć na oczekiwania wynikające z załamania systemu dwubiegunowego i zmierzchu globalnego oddziaływania ideologii komunistycznej. Od 1988 roku pojawiały się kolejne sygnały świadczące o osłabieniu wpływów sowieckich w Europie. W Polsce, w Czechosłowacji i na Węgrzech rosła siła organizacje opozycyjne coraz śmielej rzucały wyzwanie dyktaturom, tracącym dotychczasowe poparcie Moskwy za sprawą reformatorskiej orientacji Gorbaczowa. Schyłek ZSRR oznaczał, że Stany Zjednoczone zyskały szczególną rolę w budowie systemu bezpieczeństwa międzynarodowego, a także szerszy wpływ na sprawy rozwoju społeczno-gospodarczego i politycznego krajów Trzeciego Świata, w których postępował stopniowy proces marginalizacji wspieranych przez Moskwę sił marksistowskich oraz socjalistycznego modelu państwa¹.

Polityka administracji Busha, formowana w odniesieniu do przemian w Europie Wschodniej, na obszarze ZSRR i w innych regionach świata, przewidywała aktywną rolę Waszyngtonu w demontażu systemów komunistycznych. W ramy tej strategii wpisywały się działania Stanów Zjednoczonych dotyczące wspierania procesów demokratyzacji, które nabrały nowego, szerszego zakresu wymiaru w związku z rozwojem amerykańskiej pomocy zagranicznej dla krajów dawnego bloku wschodniego i ZSRR. Wraz z kolejnymi

¹ Por. J.L. Gaddis, *Zimna wojna. Historia podzielonego świata*, przeł. B. Pietrzyk, Znak, Kraków 2007, s. 272–279; Z. Brzeziński, *Druga szansa*, przeł. M. Szubert, Świat Książki, Warszawa 2008, s. 42; A. Patek, J. Rydel, J.J. Węc (red.), *Najnowsza historia świata 1945–1995*, t. 1–3, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2003, s. 715–716 i 916; K. Michałek, *Amerykańskie stulecie. Historia Stanów Zjednoczonych Ameryki 1900–2001*, Mada, Warszawa 2001, s. 673–675.

etapami przemian w relacjach z krajami Europy Wschodniej zimnowojenna polityka różnicowania ustępowała miejsca polityce wspierania demokratyzacji, prowadzącej do wkomponowywania państw przechodzących transformacje ustrojowe w struktury międzynarodowe utworzone pod auspicjami Waszyngtonu w okresie zimnej wojny².

W 1989 roku administracja amerykańska nie miała gotowej strategii dotyczącej budowy „nowego porządku światowego”, który mógłby płynnie zastąpić system dwubiegunowy. Tempo zmian na arenie międzynarodowej oraz zagrożenia związane z wybuchem konfliktów regionalnych w Zatoce Perskiej, na Bałkanach i w Rogu Afryki zmusiły Stany Zjednoczone do szybkiego określenia na nowo własnej globalnej roli. Gabinet George’a Busha wypracowywał stopniowo model amerykańskiego przywództwa opartego na współpracy międzynarodowej, dotychczasowych sojuszach oraz strukturach wielostronnych, w którym istotne funkcje pełniły Sojusz Północnoatlantycki, G7, Grupa Banku Światowego i Międzynarodowy Fundusz Walutowy, a także bilateralne porozumienia służące stabilizacji w regionach ważnych dla amerykańskich interesów. System kształtowany przez USA miał umożliwiać wygaszanie konfliktów regionalnych powodowanych przez podmioty autorytarne, naruszające zasady ładu międzynarodowego. Jednym z instrumentów Waszyngtonu służących budowie stabilności w regionach przechodzących okres burzliwych przemian były działania wspierające procesy demokratyzacji³.

Jak pisał Henry Kissinger, w realiach pozimnowojennych stopniowo zwyciężały ideały wilsonowskie i ta wizja polityki międzynarodowej, w której Stany Zjednoczone odrzucały dotychczasowe koncepcje równowagi sił, uznając, że aby zapewnić pokój, konieczny jest nacisk na przyjęcie zasad systemu demokratycznego i prawa do samostanowienia⁴. Za ważną ideową inspirację dla doktryny amerykańskiej polityki zagranicznej kształtowanej przez administrację Busha uznać można nawiązującą do myśli Immanuela

² Por. G. Bush, B. Scowcroft, *Świat przekształcony*, przeł. J.J. Górski, Politeja, Klub Świat Książki, Bertelsmann, Warszawa 2000; T. Carothers, *Taking Stock of Democracy Assistance*, [w:] M. Cox, J.G. Ikenberry, T. Inoguchi (red.), *American Democracy Promotion. Impulses, Strategies and Impacts*, Oxford University Press, Oxford–New York 2000, s. 184–186.

³ Por. J. Kiwerska, *Gra o Europę. Bezpieczeństwo europejskie w polityce Stanów Zjednoczonych pod koniec XX wieku*, „Prace Instytutu Zachodniego” Nr 65, Instytut Zachodni, Poznań 2000, s. 163; J. Zając, *Koncepcja polityki zagranicznej USA po zimnej wojnie*, [w:] J. Zając (red.), *Polityka zagraniczna USA po zimnej wojnie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 19–22; T. Smith, *America’s Mission. The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*, Princeton University Press, Princeton 1995, s. 311–313; Z. Brzeziński, *Druga szansa*, s. 41–71.

⁴ Zob. H. Kissinger, *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century*, Simon & Schuster, New York 2002, s. 25 i 31.

Kanta teorię demokratycznego pokoju, która zakładała, że państwa demokratyczne z reguły nie wchodzą ze sobą w konflikty zbrojne⁵.

Pod kierunkiem prezydenta Busha sprawy wspierania demokracji nie zyskały rangi priorytetowego celu amerykańskiej polityki zagranicznej, która pozostała wierna logice realistycznego dążenia do równowagi, stabilizacji i pokoju korzystnego dla interesów amerykańskich. Ostrożna polityka Stanów Zjednoczonych wobec przemian w krajach komunistycznych i ZSRR wskazywała na stały prymat celów związanych z bezpieczeństwem i stabilnością nad sprawami demokratyzacji. Ograniczenia związane z amerykańskim zaangażowaniem w sprawy budowy demokracji i wspierania dążeń wolnościowych widoczne były w polityce USA wobec Chin po masakrze na placu Tiananmen czy we wstrzemięźliwym stosunku Waszyngtonu do niepodległościowych aspiracji republik radzieckich. Niemniej w latach 1989–1993 można zaobserwować wzrost zagranicznego zaangażowania administracji i Kongresu w działania związane ze wspieraniem demokratycznych przemian, rozszerzenie zakresu zadań agend rządowych w tej sferze, jak i ważne akty legislacyjne, kierujące znaczące środki finansowe na cele łączące się z demokratyzacją⁶.

Administracja Busha z różnym skutkiem usiłowała harmonizować ważne interesy narodowe i założenia polityki obronnej z polityką wspierania procesów demokratyzacji. Założenia polityki promowania demokracji prowadzonej w okresie administracji George'a H.W. Busha były ściśle powiązane z krzewioną przez Stany Zjednoczone wizją gospodarki wolnorynkowej, ograniczania praktyk etatystycznych i znoszenia barier handlowych, która za pośrednictwem międzynarodowych instytucji finansowych kształtowała ścieżkę rozwoju państw dawnego bloku wschodniego i krajów Trzeciego Świata. Idealistyczne, wilsonowskie hasła Waszyngtonu dotyczące demokratyzacji nie były wyrazem politycznego altruizmu, ale okrywały dążenia do realizacji interesów narodowych związanych z ekspansją polityczną i gospodarczą w świecie pozimnowojennym⁷.

⁵ Por. M. Doyle, *Liberalism and World Politics*, „The American Political Science Review” 1986, vol. 80, no. 4, s. 1151–1169; E.D. Mansfield, J. Snyder, *Democratic Transitions, Institutional Strength, and War*, „International Organization” 2002, vol. 56, no. 2, s. 297–337.

⁶ Por. R. Travis, *The Promotion of Democracy at the End of the Twentieth Century. A New Polestar for American Foreign Policy?*, [w:] J.M. Scott (red.), *After the End. Making U.S. Foreign Policy in the Post-Cold War World*, Duke University Press, Durham–London 1998, s. 251–274; D. Rothchild, T. Sisk, *U.S.–Africa Policy. Promoting Conflict Management in Uncertain Times*, [w:] R.J. Lieber (red.), *Eagle Adrift. American Foreign Policy at the End of the Century*, Longman, New York 1997, s. 273–284.

⁷ Por. H. Nau, *America's Identity, Democracy Promotion and National Interests. Beyond Realism, Beyond Idealism*, [w:] M. Cox, J.G. Ikenberry, T. Inoguchi (red.), *American Democracy Promotion...*, s. 140–144.

2.2. Problemy demokratyzacji w ogólnych założeniach amerykańskiej polityki międzynarodowej w latach 1989–1993

2.2.1. Administracja G.H.W. Busha wobec głównych problemów polityki zagranicznej u progu nowej ery

Jak wskazuje Z. Brzeziński, George H.W. Bush wyróżniał się dobrą znajomością spraw polityki zagranicznej, co pozwalało mu samodzielnie kierować działaniami Waszyngtonu w tej sferze, delegując pomiędzy członków gabinetu określone przez siebie obszary zadań⁸. Nowy prezydent, obejmując urząd po wygranej w wyborach w listopadzie 1988 roku nad kandydatem demokratów Michaeliem Dukakisem, miał za sobą bogate doświadczenie w służbie publicznej. Bush – pochodzący z wpływowej rodziny, której majątek wiązał się z przemysłem naftowym – przed rozpoczęciem kariery politycznej pracował w sektorze prywatnym, natomiast w 1966 roku został wybrany do Izby Reprezentantów, w latach 1971–1973 pełnił misję przedstawiciela USA przy Narodach Zjednoczonych, a od 1976 do 1977 roku był szefem Centralnej Agencji Wywiadowczej. W 1980 roku G. Bush kandydował u boku Ronalda Reagana w wyborach prezydenckich i przez następnych osiem lat sprawował urząd wiceprezydenta⁹.

Zespół najbliższych współpracowników nowego gospodarza Białego Domu składał się z polityków doświadczonych w poprzednich administracjach republikańskich¹⁰. Stanowisko doradcy do spraw bezpieczeństwa narodowego objął Brent Scowcroft, który tę samą funkcję pełnił w administracji Geralda Forda. Sekretarzem obrony został Richard Cheney, były kongresmen i szef sztabu Białego Domu w okresie prezydentury Geralda Forda. O elementach ciągłości w stosunku do administracji Ronalda Reagana świadczyła m.in. nominacja na stanowisko sekretarza stanu Jamesa Bakera III, który w latach 1981–1985 był szefem sztabu Białego Domu, a w latach 1985–1988 sekretarzem skarbu¹¹. James Baker – zręczny dyplomata, który odgrywał ak-

⁸ Zob. Z. Brzeziński, *Druga szansa*, s. 42–43.

⁹ Por. *Biography of George Herbert Walker Bush*, nota biograficzna dostępna pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/bio_ghwbush.php (dostęp: 1.09.2019).

¹⁰ Zob. Z. Brzeziński, *Druga szansa*, s. 42–43; J. Rosati, S. Twig, *The Presidency and U.S. Foreign Policy after the Cold War*, [w:] J.M. Scott (red.), *After the End...*, s. 29–53.

¹¹ W sierpniu 1992 r. Baker objął stanowisko szefa sztabu Białego Domu, a sekretarzem stanu został (formalnie w grudniu 1992 r.) dotychczasowy zastępca Bakera Lawrence Eagleburger.

tywną rolę w kształtowaniu polityki międzynarodowej tamtego okresu – pomagał prezydentowi łączyć cele o wydźwięku liberalno-internacjonalistycznym z realistycznymi kalkulacjami dotyczącymi zabezpieczenia interesów USA¹².

U progu prezydentury Bush występował jako kontynuator kierunków polityki zagranicznej wytyczonych w okresie prezydentury Ronalda Reagana – zarówno w relacjach z ZSRR, w których główną rolę odgrywały kwestie ograniczenia zbrojeń i redukcji arsenałów broni masowego rażenia oraz sprawy Europy Wschodniej, jak i na obszarze Bliskiego Wschodu, Ameryki Łacińskiej i w polityce USA wobec krajów rozwijających się¹³. Jak zauważył Krzysztof Michałek, George Bush był typowym politykiem gabinetowym¹⁴. Różnice między Ronaldem Reaganem a jego następcą dostrzegano nie tylko w sferze osobowościowej, ale też światopoglądowej; chociaż Bush stał na czele konserwatywnej administracji, nie był – jak jego poprzednik – ideologicznie zaangażowany w krzewienie konserwatywnych wartości. Historyk Tony Smith podkreślał, że Bush – zwłaszcza w dziedzinie polityki zagranicznej – wykazywał mniejszą skłonność do podążania za określonym światopoglądem, przyjmując ostrożną orientację realistyczną i pragmatyczną¹⁵.

Nowy gospodarz Białego Domu nie posiadał charyzmy Reagana, ale na płaszczyźnie retorycznej starał się podtrzymać ducha prezydentury popularnego poprzednika, który skutecznie budował wizerunek Ameryki jako kraju stojącego w obronie wolności, demokracji i swobód politycznych. W orędziu inauguracyjnym ze stycznia 1989 roku prezydent Bush mówił o zmierzchu totalitaryzmów i zmianach na arenie światowej, dzięki którym narody mogły podążać w kierunku demokracji i wolności. Podkreślał w swym wystąpieniu, że spór na temat najlepszej formy rządów został już ostatecznie rozstrzygnięty na korzyść wartości liberalnych oraz swobód politycznych i gospodarczych, czyli ustroju demokratycznego i gospodarki wolnorynkowej¹⁶. W dniu 9 lutego 1989 roku, w przemówieniu przed połączonymi izbami Kongresu na temat celów nowej administracji, Bush mówił o potrzebie amerykańskiego przywództwa w obliczu wielkich zmian w świecie, ukazujących siłę ideałów

¹² Zob. T. Smith, *America's Mission...*, s. 312–313.

¹³ Zob. K. Michałek, *Amerykańskie stulecie...*, s. 637–639.

¹⁴ Zob. *ibidem*, s. 637.

¹⁵ Zob. T. Smith, *America's Mission...*, s. 312–313.

¹⁶ Zob. G.H.W. Bush, *Inaugural Address*, January 20, 1989, tekst wystąpienia prezydenta dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bush-library.tamu.edu/research/public_papers.php?id=1&year=1989&month=01 (dostęp: 1.09.2019).

demokratycznych¹⁷. Prezydent zaznaczył, że USA muszą być „najlepszym przyjacielem wolności”, popierając prawo do samostanowienia i demokrację m.in. w krajach Ameryki Środkowej; wspomniał także o zmianach dokonujących się w Azji Wschodniej oraz – przede wszystkim – w ZSRR¹⁸.

Pomimo oczekiwań dotyczących zakończenia zimnej wojny w pierwszych miesiącach urzędowania Bush nie uważał rywalizacji z Moskwą za przerwana i wyrażał wolę kontynuowania polityki powstrzymywania w wymiarze odpowiadającym zmienionym realiom. Jak wyraził się w lutowym wystąpieniu przed Kongresem amerykański prezydent, Stany Zjednoczone powinny pozostać silne, ponieważ ZSRR zachował machinę militarną w służbie celów pozostających w konflikcie z amerykańskimi; podkreślał zwłaszcza zagrożenia związane z rozprzestrzenianiem broni masowej zagłady. Przywódca USA podnosił również znaczenie sojuszu USA z wysokorozwiniętymi krajami demokratycznymi jako czynnika służącego pokojowi, postępowi i rozwojowi wolnego handlu¹⁹.

W wystąpieniach prezydenta Busha od pierwszych miesięcy urzędowania powracał wątek dotyczący ścisłych zależności między demokratyzacją a liberalizacją gospodarczą i znoszeniem barier handlowych; następca Ronalda Reagana uporczywie podkreślał rangę wolnego rynku w odniesieniu do przemian politycznych, wskazując – w duchu Friedricha von Hayeka i Milтона Friedmana – na nierozłączny związek między wolnością polityczną i gospodarczą. W dniu 1 maja 1989 roku Bush, przemawiając na forum Amerykańskiej Izby Handlowej, zaznaczył – odnosząc się do przemian w ZSRR – że urynkowienie gospodarki oznacza więcej wolności²⁰. O wadze otwarcia gospodarek i rozwoju wolnych rynków dla demokratyzacji prezydent USA wspominał także w wystąpieniu przed Radą Ameryk 2 maja 1989 roku²¹.

¹⁷ Idem, *Address on Administration Goals before a Joint Session of Congress*, February 9, 1989, tekst wystąpienia prezydenta dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=51&year=1989&month=2 (dostęp: 1.09.2019).

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ G. Bush, *Remarks to the United States Chamber of Commerce*, May 1, 1989, tekst wystąpienia prezydenta dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=373&year=1989&month=5 (dostęp: 1.09.2019).

²¹ Idem, *Remarks to the Council of Americas*, May 2, 1989, tekst wystąpienia prezydenta dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=377&year=1989&month=5 (dostęp: 1.09.2019).

Przemiany w Europie Wschodniej skłaniały Waszyngton do nadania nowego rysu założeniom polityki zagranicznej, w których coraz lepiej słyszalne stawały się nuty wilsonowskie. W wystąpieniach prezydenta Busha i dokumentach administracji wyraźniej zaznaczało się także dążenie do ukazania Stanów Zjednoczonych jako mocarstwa kształtującego procesy określane mianem trzeciej fali demokratyzacji. Powściągliwa reakcja USA na wydarzenia na placu Tiananmen z 4 czerwca 1989 roku ukazała jednak, że amerykańskie zaangażowanie na polu promowania demokracji musiało ustępować ważniejszym interesom narodowym²².

Kształtując politykę amerykańską wobec spraw demokratyzacji, prezydent Bush opierał się na założeniach multilateralnych. Przemawiając na forum ONZ 25 września 1989 roku – w nawiązaniu do fali liberalnych przemian w Europie Wschodniej i Ameryce Łacińskiej – wyrażał przekonanie, że mają one charakter nieodwracalny i oznaczają ostateczny upadek ideologii totalitarnych oraz sukces demokracji; zasugerował również, że nowym wyzwaniem dla Narodów Zjednoczonych mogłoby być – poza utrzymywaniem pokoju – wspieranie procesów „pochodu wolności”. Jednocześnie prezydent USA nakreślił ogólną wizję przebudowy porządku międzynarodowego, opartą na wspólnocie wolnych rządów i wolnych gospodarek. W tym kontekście poruszone zostały problemy rozwoju krajów Trzeciego Świata, na które właściwą odpowiedzią miały być – jak przekonywał amerykański przywódca – większa wolność gospodarcza, reformy rynkowe i wolny handel. W odniesieniu do kwestii bezpieczeństwa międzynarodowego Bush zaznaczył, że nie należy oczekiwać nadejścia ery wiecznego pokoju i ostrzegał przed konfliktami regionalnymi²³.

Stopniowo obraz „pochodu demokracji” zaczął być przez administrację Busha łączony z wizją amerykańskiego przywództwa w polityce światowej²⁴. W orędziu o stanie Unii z 31 stycznia 1990 roku amerykański prezydent – odnosząc się do przemian 1989 roku – mówił o centralnej roli Stanów Zjednoczonych w budowie nowego porządku światowego, który miał wyrastać

²² R.S. Ross, *China*, [w:] R.N. Haass (red.), *Economic Sanctions and American Diplomacy*, Council on Foreign Relations, New York 1998, s. 10–30; M. Goldman, *Monitoring Human Rights in China*, [w:] D. Liang-Fenton (red.), *Implementing U.S. Human Rights Policy. Agendas, Policies, and Practices*, U.S. Institute of Peace Press, Washington, DC 2004, s. 115–144; por. Z. Brzeziński, *Druga szansa*, s. 48–50.

²³ G. Bush, *Address to the 44th Session of the United Nations General Assembly in New York*, September 25, 1989, tekst wystąpienia prezydenta dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=950&year=1989&month=9 (dostęp: 1.09.2019).

²⁴ Por. J. Zając, *Koncepcja polityki zagranicznej USA...*, s. 21–22.

z wartości krzewionych przez Amerykę. Prezydent Bush podkreślał także, że USA nadal będą katalizatorem pokojowych zmian w Europie i zapowiadał politykę zachęcania Związku Radzieckiego do demokratyzacji²⁵.

2.2.2. Sprawy demokratyzacji w strategii bezpieczeństwa administracji G.H.W. Busha

Skala zmian na arenie międzynarodowej spowodowała, że znaczącym modyfikacjom podlegały założenia amerykańskiej polityki bezpieczeństwa, która tworzyła ogólne ramy dla działań USA w sferze wspierania demokratyzacji. Raporty poświęcone *Strategii bezpieczeństwa narodowego*, przedstawione przez administrację Busha w 1990, 1991 i 1993 roku, obrazowały stopniowy proces przechodzenia od strategii powstrzymywania do pozimnowojennej strategii zbiorowego zaangażowania, kształtowanej na podstawie założeń polityki obronnej opracowanych przez sekretarza obrony Richarda Cheney'a i szefa Kolegium Połączonych Szefów Sztabów Colina Powella²⁶.

Strategia bezpieczeństwa narodowego z marca 1990 roku (*The National Security Strategy* – NSS 1990)²⁷ – oparta na szerokim przeglądzie spraw obronnych i stosunków z ZSRR prowadzonym od wiosny 1989 roku²⁸ – stwierdzała, że *containment* odniosła sukces, ponieważ wpływy sowieckie zostały zahamowane, a Związek Radziecki rozpoczął przemiany wewnętrzne. Zgodnie z ogólnymi założeniami raportu NSS odnoszącymi się do nowych realiów geopolitycznych Stany Zjednoczone jako najpotężniejsza demokracja miały odgrywać przywódczą rolę w „globalnym sojuszu demokracji” (*global alliance of democracies*)²⁹. Wśród ogólnych celów polityki bezpieczeństwa strategia z marca 1990 roku uwzględniała także – obok obrony podstawowych interesów Stanów Zjednoczonych i eliminacji bezpośrednich zagrożeń dla USA i ich sojuszników – wspieranie

²⁵ G. Bush, *Address before a Joint Session of the Congress on the State of the Union*, January 31, 1990, tekst wystąpienia prezydenta dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=1492&year=1990&month=01 (dostęp: 1.09.2019).

²⁶ Zob. D.M. Snider, *The National Security Strategy. Documenting Strategic Vision*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 1995.

²⁷ *National Security Strategy of the United States*, March 1990 (dalej jako NSS 1990), tekst dokumentu dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/pdfs/national_security_strategy_90.pdf (dostęp: 1.09.2019).

²⁸ *Ibidem*; por. D.M. Snider, *The National Security Strategy...*, s. 8.

²⁹ Zob. NSS 1990, s. 2.

przemian w ZSRR, w tym zwłaszcza z zakresu ochrony praw człowieka, reform gospodarczych i wolnych wyborów. W ramach polityki kształtowania stabilnego i bezpiecznego otoczenia międzynarodowego raport NSS z 1990 roku przewidywał zaszczepianie (*fostering*) wolności politycznych, praw człowieka i demokratycznych instytucji³⁰. Działania na rzecz demokratycznych przemian miały obejmować promocję rządów prawa, naciski dyplomatyczne i polityki pomocowe, handlowe i inwestycyjne wspierające rozwój gospodarczy oraz postęp społeczno-polityczny; wspomniano także o amerykańskiej pomocy w zwalczaniu różnorodnych zagrożeń dla instytucji demokratycznych³¹.

Raport NSS z marca 1990 roku stanowił próbę określenia nowego modelu przywództwa amerykańskiego w realiach schyłku systemu bipolarnego, który stwarzał nowe zagrożenia – niestabilności i konfliktów regionalnych. Odpowiedź Stanów Zjednoczonych na pozimnowojenne wyzwania świadczyła o multilateralnej orientacji administracji Busha. NSS z 1990 roku mówiła o wzmacnianiu wspólnoty wolnych narodów (*commonwealth of free nations*), przywiązanych do demokracji i praw jednostki³². Cele związane z bezpieczeństwem europejskim i wspieraniem demokracji miały być realizowane przez współpracę z sojusznikami z NATO i w ramach procesu KBWE; wspomniano także o poprawie efektywności instytucji międzynarodowych w zakresie wspierania postępowych przemian politycznych³³.

Analizując fragmenty NSS 1990 dotyczące wyzwań regionalnych, można dostrzec wpływ logiki zimnowojennej i doktryny powstrzymywania. Zgodnie z tym dokumentem strategicznym priorytetem USA pozostawały relacje ze Związkiem Radzieckim jako główną potęgą militarną. Niezależnie od osłabienia napięć w stosunkach z Moskwą raport nadal przedstawiał koniec rywalizacji Wschód–Zachód oraz zastąpienie *containment* polityką zmierzającą do integracji ZSRR z systemem międzynarodowym jako perspektywę i cel, a nie stan faktyczny. W odniesieniu do postępów przemian w Związku Radzieckim podkreślono, że najlepszą gwarancją trwałego charakteru zmian w ZSRR była demokratyzacja; tym samym NSS wskazywała wagę demokratycznych przemian w amerykańskiej polityce bezpieczeństwa. W nawiązaniu do spraw Europy ogólnie i Europy Wschodniej strategia wyrażała wizję zjednoczonego kontynentu, opartego na demokratycznych instytucjach oraz zasadzie prawa do samostanowienia i niepodległości,

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

³² Zob. *ibidem*, s. 3; por. szerzej na temat roli NATO w polityce bezpieczeństwa administracji G.H.W. Busha – J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 152–157.

³³ Zob. NSS 1990, s. 3.

wolnego od ingerencji radzieckich. Ówczesne założenia amerykańskiej polityki bezpieczeństwa przewidywały aktywną rolę USA w Europie i podnosiły znaczenie NATO – jako sojuszu stwarzającego naturalne ramy i stabilizację, która miała zapewnić sukces demokratycznej ewolucji Europy Środkowej i Wschodniej³⁴.

Strategia bezpieczeństwa narodowego z 1990 roku mówiła także o amerykańskich założeniach dotyczących procesów przemian w innych regionach. Wskazane zostały dążenia USA do wspierania demokratyzacji w Ameryce Środkowej (m.in. w Nikaragui i w Panamie) oraz odpowiedzi na wyzwania związane ze skutkami przemian w innych państwach zachodniej półkuli. Podkreślono, że w regionie Azji Wschodniej i Pacyfiku Waszyngton przyznawał prymat stabilności, umacnianej przez amerykańską obecność wojskową, ale zarazem podniesiona została kwestia antydemokratycznych represji w Chinach – faktyczna bierność USA wobec sytuacji w Państwie Środka była uzasadniana w kategoriach potrzeby podtrzymywania więzi z Pekinem, które miały być istotne dla wkroczenia Chin na ścieżkę reform gospodarczych i liberalizacji politycznej. W nawiązaniu do sytuacji na Bliskim Wschodzie mocno uwypuklono rolę tego regionu w zakresie dostaw energii dla „wolnego świata”; o sprawach przemian politycznych nie wspomniano w ogóle. Strategia bezpieczeństwa z 1990 roku wyrażała natomiast nadzieje na postępy demokracji w Afryce i uznała za cel USA wspieranie budowy afrykańskich instytucji oraz wspieranie rozwoju gospodarczego i pokoju na tym kontynencie. We fragmentach dotyczących narzędzi polityk wspierania demokratyzacji raport NSS 1990 wymienił pomoc zagraniczną, Głos Ameryki i inne rozgłoszenie oraz Narodowy Fundusz na rzecz Demokracji – jako instytucję mobilizującą wysiłki amerykańskich partii politycznych, związków zawodowych, biznesu i sektora edukacyjnego³⁵.

Kryzys w Zatoce Perskiej, który rozpoczął się od ataku Saddama Husajna na Kuwejt w sierpniu 1990 roku, przyspieszył kształtowanie wizji porządku międzynarodowego z USA w roli lidera. Wraz z ewolucją globalnego układu sił i dalszym osłabianiem wpływów Moskwy doktryna amerykańskiego przywództwa stopniowo wypierała dotychczasową doktrynę powstrzymywania³⁶. W wystąpieniu przed połączonymi izbami Kongresu 11 września 1990 roku prezydent Bush – nawiązując do sytuacji w Zatoce Perskiej – zasugerował, że pojawiła się szansa podniesienia współpracy międzynarodowej na wyższy poziom i budowy nowego porządku światowego (*a new world*

³⁴ *Ibidem*, s. 10; por. J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 152–163.

³⁵ NSS 1990, s. 18.

³⁶ Por. J. Zając, *Koncepcja polityki zagranicznej USA...*, s. 19–20.

order) opartego na przywództwie amerykańskim, w którym wszystkie narody będą się cieszyć pokojem, dobrobytem i poczuciem ogólnej harmonii³⁷. W orędziu o stanie Unii z 29 stycznia 1991 roku amerykański przywódca snuł wizję przywództwa Ameryki jako państwa modelowego, wzorca w dziedzinie demokracji, które ma do wypełnienia misję patronowania dążeniom wolnościowym w zmieniającym się świecie; jak przekonywał George Bush, fenomen przemian demokratycznych w Europie Wschodniej i Ameryce Łacińskiej należało odczytywać jako zwycięstwo amerykańskich tradycji politycznych³⁸.

Strategia bezpieczeństwa narodowego z sierpnia 1991 roku (NSS 1991) ujmowała sprawy demokratyzacji w kontekście procesu upadku wpływów radzieckich, związanego z ograniczaniem poparcia Moskwy dla ruchów komunistycznych w krajach Trzeciego Świata i demontażem bloku wschodniego³⁹. Postępy demokracji miały wpisywać się w amerykańskie cele związane ze stabilizacją stosunków w poszczególnych regionach i zabezpieczeniem interesów USA w procesie kształtowania nowego porządku międzynarodowego. Zgodnie z tą strategią Waszyngton miał odgrywać aktywną rolę w procesie umacniania demokracji w Europie Wschodniej, ZSRR oraz w Ameryce Łacińskiej. W nawiązaniu do kryzysu w Związku Radzieckim podniesione zostały zależności między dalszą przebudową gospodarczą i polityczną tego mocarstwa a ewolucją stosunków w Europie; podkreślono, że Moskwa wciąż stanowiła potencjalne zagrożenie dla amerykańskich interesów, co stwarzało ryzyko nowej konfrontacji⁴⁰.

Sprawy konsolidacji demokratycznej w Europie Wschodniej zostały uznane za istotne dla bezpieczeństwa i pokoju na kontynencie. NSS 1991 wyrażała obawę przed destabilizacją tego regionu – wspominając o konflikcie w Jugosławii – oraz podkreślała rolę NATO i KBWE w procesie budowy ładu europejskiego po upadku reżimów komunistycznych. Zgodnie ze strategią

³⁷ G.H.W. Bush, *Address before a Joint Session of the Congress on the Persian Gulf Crisis and the Federal Budget Deficit*, September 11, 1990, tekst wystąpienia prezydenta dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bush-library.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2217&year=1990&month=9 (dostęp: 1.09.2019).

³⁸ *Address before a Joint Session of the Congress on the State of the Union*, tekst dokumentu dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bush-library.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2656&year=1991&month=1 (dostęp: 1.09.2019).

³⁹ NSS, August 1991, Washington, DC, U.S. GPO, 1991; por. C.L. Critchlow, *Pursuing the National Interest. A National Security Strategy in A New World Order*, National War College, Washington, DC 1992; D.M. Snider, *The National Security Strategy*...

⁴⁰ NSS 1991.

Waszyngtonu NATO miało na odcinku wschodnioeuropejskim nie tylko współtworzyć ogólną strukturę bezpieczeństwa, ale też powinno przyczyniać się do realizacji celów politycznych związanych z konsolidacją młodych demokracji. Rozwój kontaktów między NATO a strukturami wojskowymi państw Europy Wschodniej (m.in. w ramach programu Międzynarodowej Edukacji i Szkolenia Wojskowego – *International Military Education and Training*, IMET) miał zapewniać wzmacnianie cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi i wspierać przystosowanie postkomunistycznych aparatów wojskowych do standardów państwa demokratycznego⁴¹.

Strategia z 1991 roku mówiła także o dalszym zaangażowaniu Stanów Zjednoczonych w sprawy demokratyzacji na zachodniej półkuli; szanse na kolejne postępy w tym zakresie upatrywano w zmierzchu wpływów radzieckich i kubańskich, pociągającym za sobą schyłek ruchów marksistowskich. Raport NSS 1991, podobnie jak NSS 1990, przewidywał aktywność USA na polu demokratycznych przemian w krajach afrykańskich. Rola Waszyngtonu w tym regionie miała polegać m.in. na wspieraniu demokratycznych ograniczeń władzy rządu, ochrony praw politycznych, niezależności sądownictwa i wolności słowa. W odniesieniu do Bliskiego Wschodu i Azji Południowej NSS 1991 przyznawała prymat sprawom stabilności i podtrzymywania więzów sojuszniczych; wspomniano jednak o potrzebie stosowania zachęt skłaniających kraje tej części świata do ewolucji umożliwiającej szersze uczestnictwo w życiu publicznym i podniesienie rangi praw człowieka. W ustępach poświęconych polityce wobec Azji Wschodniej wyrażono przekonanie, że polityczna zmiana w Chinach jest nieunikniona, a Stany Zjednoczone powinny podtrzymywać relacje z tym mocarstwem. Jak głosił raport NSS 1991, USA miały być dla społeczeństw azjatyckich przewodnikiem w sprawach demokracji i praw człowieka, ale ogólny wydźwięk strategii nie wskazywał na dążenie do zwiększenia amerykańskiej aktywności w dziedzinie demokratyzacji w tym regionie (poza stwierdzeniem, zawartym także w NSS 1990, że Waszyngton miał wspierać postępy demokracji na Filipinach). W sprawach azjatyckich strategia Stanów Zjednoczonych stawiała raczej na stabilność, równowagę, wyważoną obecność, promocję wolności handlu, rozwoju rynków i dalszego postępu gospodarczego, który miał służyć także demokratyzacji⁴².

Strategie bezpieczeństwa narodowego z 1990 i 1991 roku rozwijały zarysowaną już wcześniej przez prezydenta Busha multilateralną wizję budowy nowego porządku światowego w oparciu o istniejące instytucje

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*.

międzynarodowe i sojusze, dzielące wspólne wartości. W sferze przemian politycznych amerykańska strategia odwoływała się do koncepcji globalnej wspólnoty zorganizowanej w ramach ONZ, która miała uczestniczyć w promowaniu demokratyzacji. Zaangażowanie Stanów Zjednoczonych na tym polu – zgodnie z ogólnymi założeniami polityki bezpieczeństwa – miało się opierać przede wszystkim na pomocy zagranicznej, działaniach wielostronnych oraz kampaniach informacyjnych. Dokumenty podsumowujące założenia ówczesnej doktryny amerykańskiej polityki międzynarodowej podkreślały zależności między demokratyzacją a liberalizacją gospodarczą, wskazując na konsekwentne dążenie Stanów Zjednoczonych do wzmacniania gospodarek rynkowych i otwierania rynków we współpracy z Bankiem Światowym i Międzynarodowym Funduszem Walutowym. W polityce USA wobec krajów Trzeciego Świata sprawy reform politycznych miały być tylko jednym z elementów szerszej agendy, wpisującej się w założenia konsensusu waszyngtońskiego⁴³.

2.2.3. Wspieranie demokratycznych przemian w zarysach nowej amerykańskiej polityki bezpieczeństwa regionalnego

Rozpad ZSRR i dalsze postępy demokratyzacji na obszarze dawnego bloku wschodniego wywarły wpływ na nowy kształt amerykańskiej doktryny bezpieczeństwa przewidującej aktywną rolę Waszyngtonu w podtrzymywaniu stabilności w poszczególnych regionach, w oparciu o rozszerzającą się wspólnotę krajów demokratycznych budowaną na bazie istniejących sojuszy i struktur międzynarodowych. W ostatnim okresie prezydentury G. Busha mocniej zarysowana została wizja tworzonej przez Stany Zjednoczone strefy rządów demokratycznych, która miałaby stopniowo wypełniać próżnię powstałą po rozpadzie systemu dwubiegunowego i wpływów radzieckich. W doktrynie administracji bardziej widoczny stawał się wpływ teorii demokratycznego pokoju zakładającej, że rządy liberalno-demokratyczne są z natury mniej skłonne do wywoływania zbrojnych konfliktów, a zatem demokratyzacja stwarza nadzieję na trwały pokój. W wystąpieniu z 15 grudnia 1992 roku G. Bush postawił znak równości między postępem

⁴³ Por. E. Halizak, *Ideowe podstawy globalnego ładu międzynarodowego w gospodarce światowej – rola i znaczenie Washington Consensus*, [w:] E. Halizak, R. Kuźniar, J. Symonides (red.), *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2004, s. 12–30; J. Williamson, *What Washington Means by Policy Reform?*, [w:] J. Williamson (red.), *Latin American Adjustment. How Much Has Happened*, Institute of International Economics, Washington, DC 1989.

demokracji a sprawami bezpieczeństwa międzynarodowego, zaznaczając, że rządy odpowiedzialne przed społeczeństwem nie dokonują aktów agresji, nie finansują terroryzmu i nie stwarzają zagrożeń związanych z bronią masowej zagłady⁴⁴.

Doświadczenia pozimnowojenne wskazujące na zmianę charakteru zagrożeń dla interesów narodowych USA i nowe wyzwania dla przywództwa Waszyngtonu znalazły odbicie w amerykańskiej strategii obrony regionalnej, formowanej pod kierunkiem Richarda Cheney'a. Zarys nowej polityki obronnej ujęty w dokumencie *Defense Planning Guidance*, którego fragmenty w marcu 1992 roku zostały ujawnione przez prasę, przewidywał, że w bliskiej perspektywie zagrożeniem dla interesów Waszyngtonu miały być przede wszystkim konflikty regionalne, które należało powstrzymywać możliwie niskim kosztem; często cytowany fragment tego dokumentu zawierał stwierdzenie, że po upadku Związku Radzieckiego celem USA powinno być zapobieżenie pojawieniu się nowego globalnego rywala⁴⁵. W *Defense Policy Guidance* wspomniano także o dążeniu do wkomponowania Europy Wschodniej do zachodnich instytucji politycznych i gospodarczych, w tym o rozszerzaniu ich związków z NATO, oraz o potrzebie partnerstwa z Rosją i Ukrainą, które miało odsuwać możliwość pojawienia się autorytarnej potęgi na obszarze byłego ZSRR⁴⁶.

Strategia obronna na lata dziewięćdziesiąte (Defense Strategy for the 1990s. A Regional Defense Strategy) ze stycznia 1993 roku, określająca amerykańskie priorytety w dziedzinie bezpieczeństwa po odejściu od doktryny

⁴⁴ Zob. G. Bush, *Remarks at Texas A M University in College Station, Texas*, December 15, 1992, tekst wystąpienia prezydenta dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=5117&year=1992&month=12 (dostęp: 1.09.2019).

⁴⁵ Zob. *Memorandum for Secretaries of the Military Departments*, Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Under Secretary of Defense for Acquisition, Assistant Secretary of Defense for Program Analysis & Evaluation, Comptroller of the Department of Defense, Subject: FY 94–99 Defense Planning Guidance Sections for Comment, od: Principal Deputy Under Secretary of Defense, Washington, DC, February 18, 1992, fragmenty roboczej wersji dokumentu *Defense Planning Guidance* dostępne są pod adresem internetowym George Washington University National Security Archive, http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb245/doc03_extract_nytedit.pdf (dostęp: 1.09.2019).

⁴⁶ Zob. „*Prevent the Reemergence of a New Rival*”. *The Making of the Cheney Regional Defense Strategy, 1991–1992*, The George Washington University National Security Archive, informacje dotyczące dokumentu *Defense Planning Guidance* z 1992 r. dostępne są pod adresem internetowym George Washington University National Security Archive, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb245/index.htm> (dostęp: 1.09.2019).

powstrzymywania, precyzowała koncepcję rozszerzania systemu bezpieczeństwa zbiorowego budowanego przez kraje demokratyczne⁴⁷. Dokument ten, sygnowany przez sekretarza obrony Richarda Cheney'a, opisywał konsekwencje zmiany strategii USA – ze skupionej na zagrożeniu globalnym ze strony dawnego ZSRR do takiej, która zwracała uwagę na nowe rodzaje zagrożeń o trudnych do przewidzenia charakterystyce i natężeniu, zależne od specyfiki poszczególnych regionów świata. Zgodnie ze strategią Departamentu Obrony i wcześniej przyjętymi założeniami oparciem dla polityki USA miały być sojusze zbudowane w latach zimnej wojny, reprezentujące demokratyczną „strefę pokoju” (*democratic „zone of peace”*) i wspólnotę narodów demokratycznych (*a community of democratic nations*), związanych ze sobą siecią powiązań politycznych, gospodarczych i obronnych⁴⁸. Celem Waszyngtonu w najbliższych latach miało być rozbudowanie tej strefy pokoju i demokracji o nowe niepodległe narody Europy Wschodniej i państwa dawnego ZSRR, w których postępowały procesy przemian. Jednocześnie USA miały powstrzymywać wrogie niedemokratyczne siły (*hostile nondemocratic powers*) od zdominowania regionów o krytycznym znaczeniu dla amerykańskich interesów, tzn. Europy, Azji Wschodniej, Bliskiego Wschodu i Zatoki Perskiej oraz Ameryki Łacińskiej⁴⁹.

Jak wskazywała strategia ze stycznia 1993 roku, zachęcanie (*encouraging*) do konsolidacji rządów demokratycznych i otwartych gospodarek wpisywało się w szersze cele polityki bezpieczeństwa dotyczące zapobiegania konfliktom i źródłom regionalnej niestabilności⁵⁰. Zaznaczono przy tym, że USA nie są w stanie odgrywać roli światowego policjanta i oczekiwały aktywności sojuszników w ramach efektywnego multilateralizmu. W odniesieniu do wyzwań dla polityki amerykańskiej w poszczególnych regionach powtórzone zostały założenia dotyczące demokratyzacji dawnego bloku wschodniego przy aktywnej roli USA, NATO i krajów Europy Zachodniej. Demokratyzacja miała być także dalekosiężnym celem Waszyngtonu w Azji Wschodniej, któremu miała sprzyjać silna pozycja militarna Stanów Zjednoczonych w tym regionie; przewidywano zaangażowanie amerykańskie w sprawy postępu demokracji w Ameryce Łacińskiej i Afryce Subsaharyjskiej, ale nie w regionie Bliskiego Wschodu i Zatoki Perskiej, gdzie Waszyngton miał bronić tylko własnych najważniejszych interesów⁵¹.

⁴⁷ *Defense Strategy for the 1990s. A Regional Defense Strategy*, Secretary of Defense Dick Cheney, Department of Defense, January 1993.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 1.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 11.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 3.

⁵¹ *Ibidem*, s. 20–26.

2.3. Kwestia wspierania demokratyzacji w polityce USA wobec przemian w bloku wschodnim

2.3.1. Schyłek ery *containment* i poszukiwanie nowej polityki wobec ZSRR i krajów bloku wschodniego

We wczesnym okresie prezydentury Busha uwaga Waszyngtonu w dużym stopniu skupiona była na przemianach zachodzących w bloku wschodnim, których dynamika wyprzedzała oczekiwania Białego Domu i innych światowych stolic. Z punktu widzenia strategicznych interesów USA szczególne znaczenie miała kwestia reform w samym Związku Radzieckim, która oddziaływała również na problem przyszłości Niemiec i procesy liberalizacji politycznej w Europie Wschodniej. Od 1989 roku coraz lepiej widoczne były oznaki procesu rozkładu komunistycznych dyktatur w Europie Wschodniej, który stał się możliwy za sprawą reform Gorbaczowa i nacisków administracji amerykańskiej oraz rządów zachodnioeuropejskich⁵².

Jak pisał J.L. Gaddis, kiedy George Bush obejmował urząd prezydenta w styczniu 1989 roku, można było wnosić, że Stanom Zjednoczonym udało się zrealizować cele polityki powstrzymywania – trwający proces przebudowy stosunków politycznych w ZSRR i krajach bloku wschodniego umożliwił bowiem zakończenie konfrontacji Wschód–Zachód i kształtowanie nowego porządku międzynarodowego⁵³. Na tym jego etapie nie było jednak jasne, w jakim tempie i zakresie przebiegać będą przemiany w krajach komunistycznych oraz czy ich charakter jest nieodwracalny. Jak wskazuje Andrzej Mania, do ostatnich miesięcy 1989 roku polityka USA wobec Europy Wschodniej wciąż pozostawała pod wpływem założeń uformowanych po roku 1956, uznających za najważniejszy cel stabilizację, a w dalszej kolejności ewolucyjną zmianę i wyważoną obecność; zgodnie z tak wytyczonymi kierunkami działań Stany Zjednoczone dążyły do unikania zagrożeń związanych z wybuchem powstań antykomunistycznych i odrzucały wszelkie aktywności

⁵² Por. L. Whitehead, *Democracy and Decolonization. East Central Europe*, [w:] L. Whitehead (red.), *International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*, seria „Oxford Studies in Democratization”, Oxford University Press, Oxford–New York 1996, s. 356–389; J.L. Gaddis, *Zimna wojna...*, s. 289.

⁵³ Zob. J.L. Gaddis, *Strategie powstrzymywania. Analiza polityki bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych w okresie zimnej wojny*, przeł. P. Ostaszewski, Książka i Wiedza, Warszawa 2007, s. 508.

prowadzące do gwałtownego zaburzenia *status quo* w tym regionie⁵⁴. Do czasu fundamentalnych przemian z jesieni 1989 roku obecność amerykańska w Europie Wschodniej była ograniczona, a cele dotyczące powstrzymywania wpływów radzieckich usiłowano realizować przez dyplomatyczne i gospodarcze instrumenty modyfikowanej polityki różnicowania⁵⁵.

Formowanie zarysu nowej polityki wobec ZSRR i bloku wschodniego postępowało od pierwszych miesięcy 1989 roku, na podstawie zarządzonego przez prezydenta Busha przeglądu stosunków amerykańsko-radzieckich obejmującego szeroki obszar zagadnień – od problematyki wojskowej po sprawy reform wewnętrznych w ZSRR⁵⁶. W dokumencie dotyczącym aktualnych problemów bezpieczeństwa (*National Security Review 12* – NSR 12) z 3 marca 1989 roku Biały Dom stwierdzał, że chociaż dotychczasowa strategia USA wobec ZSRR – oparta na polityce powstrzymywania wpływów radzieckich w Europie i w Azji – przyniosła istotne sukcesy, których dowodem były dostrzegalne oznaki liberalnych przemian w Związku Radzieckim, zagrożenia ze strony Moskwy nie zniknęły⁵⁷. Wskazywane wówczas znaki zapytania, od których miały zależeć stosunki amerykańsko-radzieckie i przyszłość bloku wschodniego, dotyczyły m.in. redukcji sił w Układzie Warszawskim, stanu gospodarki radzieckiej i zdolności ZSRR do prowadzenia wojen konwencjonalnych, a także tego, w jaki sposób zmiany przeprowadzone przez Gorbaczowa mogły wpłynąć na rolę Moskwy w świecie i bezpieczeństwo Zachodu⁵⁸.

W dokumentach administracji Busha widać utrzymujące się obawy przed militarnym oddziaływaniem ZSRR, które było wciąż odczuwalne w przechodzącej ewolucję polityczną Europie Wschodniej oraz w Ameryce Środkowej i w krajach Trzeciego Świata. Bardzo istotnym elementem stosunków amerykańsko-radzieckich pozostawały rokowania rozbrojeniowe – 9 marca 1989 roku otwarto nowe rokowania wiedeńskie w sprawie redukcji broni konwencjonalnej w Europie, a 19 czerwca 1989 roku wznowiono rokowania START (*Strategic Arms Reduction Treaty*). W dniach 22–23 września 1989 roku zawarte zostały porozumienia w Jackson Hole w Wyoming dotyczące dalszej współpracy w dziedzinie kontroli arsenałów broni masowego

⁵⁴ Zob. A. Mania, *Détente i polityka Stanów Zjednoczonych wobec Europy Wschodniej styczeń 1969 – styczeń 1981*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003, s. 20–21.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ J.L. Gaddis, *Strategie powstrzymywania...*, s. 508.

⁵⁷ *National Security Review 12*, March 3, 1989, White House, tekst tego dokumentu dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, <http://bush-library.tamu.edu/research/nsr.php> (dostęp: 1.09.2019).

⁵⁸ *Ibidem*.

rażenia⁵⁹. Relacje amerykańsko-radzieckie w pierwszym okresie prezydentury Busha pozostawały pod znakiem procesu redukcji zbrojeń, ale Biały Dom dostrzegał także inne potencjalne korzyści wynikające z procesów uruchomionych przez Gorbaczowa – szansę na nowe otwarcie w polityce wobec Europy Wschodniej, zmierzające do rozluźnienia radzieckiej kontroli nad tym regionem i wsparcia dążeń do liberalizacji politycznej⁶⁰.

Impulsy do przebudowy stosunków Wschód–Zachód i nowej polityki wobec przemian w bloku wschodnim tworzył proces KBWE, którego znaczenie amerykańska administracja zdawała się coraz lepiej rozumieć – chociaż, jak zwróciła uwagę Jadwiga Kiwerska, prezydent Bush nie życzył sobie wzmacniania roli KBWE kosztem NATO, by nie doprowadzić do osłabienia wpływów USA w Europie⁶¹. Konferencja przeglądowa KBWE w Wiedniu (trwająca od 4 listopada 1986 do 19 stycznia 1989 r.) przyniosła kolejne istotne unormowania dotyczące ochrony praw człowieka, wolności jednostki, przepływu ludzi i informacji, a także upowszechniania wiedzy o przyjętych uzgodnieniach w zakresie ochrony praw jednostki oraz swobód politycznych, które ułatwiały demontaż komunistycznych dyktatur w krajach bloku wschodniego. W dokumencie końcowym konferencji wiedeńskiej zapisano m.in., że sygnatariusze zobowiązują się wprowadzić do swojego porządku prawnego gwarancje respektowania praw człowieka i podstawowych wolności – w tym praw politycznych zawartych w *Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych* – oraz prowadzić stosowną do tych zobowiązań politykę wewnętrzną⁶². Jak się wydaje, szczególnie istotne dla kształtowania polityki promowania demokracji w Europie Wschodniej w następnych latach było wkomponowanie na mocy postanowień konferencji wiedeńskiej KBWE spraw respektowania praw

⁵⁹ Zob. J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945–2000*, Scholar, Warszawa 2001, s. 380 i 383; G.H.W. Bush, *Remarks Announcing the Summit Meeting with Soviet President Gorbachev and a Question-and-Answer Session with Reporters*, September 23, 1989, tekst tego wystąpienia dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=948&year=1989&month=9 (dostęp: 1.09.2019).

⁶⁰ Zob. G. Bush, B. Scowcroft, *Świat przekształcony*, s. 48–50.

⁶¹ J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 152–157.

⁶² Zob. Concluding document of the Vienna meeting 1986 of representatives of the participating states of the Conference on Security and Co-operation in Europe, held on the basis of the provisions of the final act relating to the follow-up to the conference, Vienna 1989, kopia tego dokumentu dostępna jest pod adresem OBWE, http://www.osce.org/documents/mcs/1989/01/16059_en.pdf (dostęp: 1.09.2019); por. E. Cziomer, *Bezpieczeństwo i współpraca w Europie*, [w:] E. Cziomer, L. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 2000, s. 322–324.

politycznych i praw człowieka w ramy systemu bezpieczeństwa europejskiego, co stanowiło ważny krok na drodze do uznania zasad demokratycznego systemu rządów za fundament nowego ładu w Europie. Postanowienia wiedeńskiej konferencji KBWE stwarzały także możliwości bardziej skutecznego podnoszenia kwestii praw politycznych mieszkańców Europy Wschodniej, z których korzystali m.in. amerykańska Komisja Helsińska oraz członkowie Kongresu, monitorujący implementację przyjętych w tym zakresie uzgodnień oraz dopominający się o wstrzymanie represjonowania organizacji opozycyjnych i uwalnianie więźniów politycznych⁶³.

Postępy KBWE oraz procesu ograniczenia zbrojeń i redukcji sił zbrojnych w Europie znalazły odbicie w kształtowaniu nowej roli NATO w zmieniających się relacjach Wschód–Zachód. Jak czytamy w pracy J. Kiwerskiej, ze względu na luźny charakter współpracy w ramach KBWE (a potem OBWE), który nie dawał gwarancji stabilności, administracja amerykańska konsekwentnie opowiadała się za budową nowego systemu bezpieczeństwa europejskiego w oparciu o Sojusz Północnoatlantycki⁶⁴. Deklaracja NATO przyjęta 29/30 maja 1989 roku wskazywała, że wraz z dogasaniem systemu dwubiegunowego rozszerzane były funkcje polityczne sojuszu, obejmujące także wspieranie przemian demokratycznych na podstawie zapisów dokumentu końcowego konferencji wiedeńskiej⁶⁵. W deklaracji stwierdzono, że realizacja celów sojuszu dotyczących zakończenia podziału Europy wymagała usunięcia stojących za tym podziałem przyczyn politycznych, związanych z kwestią podstawowych wolności narodów Europy Wschodniej; podkreślono, że ochrona podstawowych wolności obywatelskich w bloku wschodnim miała kluczowe znaczenie dla stabilności i pokoju w Europie (pkt 24). Deklaracja NATO z maja 1989 roku zapowiadała, że kraje sojuszu będą wykorzystywać uchwały przyjęte w ramach KBWE i innych porozumień międzynarodowych do nakłaniania rządów Europy Wschodniej do rozszerzenia swobód politycznych – m.in. szanowania prawa obywateli do określania formy rządu i wyboru władz państwowych – a także do respektowania zasad wolnej wymiany ludzi, informacji i idei, swobód gospodarczych i jawności (pkt 25). Jak zadeklarowali członkowie NATO, rozszerzenie zakresu kontaktów z krajami

⁶³ Zob. Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe, *Conclusion of the Vienna Meeting and Implications for U.S. Policy*, February 23, 1989, 101st Congress, 1st Sess., U.S. GPO, Washington, DC 1989.

⁶⁴ J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 158–163.

⁶⁵ *Declaration of the NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council (the 40th anniversary of the Alliance)*, May 29/30, 1989, tekst tej deklaracji dostępny jest pod adresem NATO, <http://www.nato.int/docu/basicxt/b890529a.htm> (dostęp: 1.09.2019).

Europy Wschodniej miało umożliwić realizację szczególnych zadań, które pomogą pogłębić otwartość oraz promować demokrację (*promote democracy*) w krajach tego regionu, a tym samym przyczynią się do ustanowienia trwałego pokoju w Europie (pkt 28)⁶⁶.

2.3.2. USA wobec wydarzeń roku 1989 w Europie Wschodniej

Polityka Stanów Zjednoczonych wobec Europy Wschodniej była kształtowana w znacznym stopniu w reakcji na zaskakujące zmiany *status quo* w tym regionie. Piątego kwietnia 1989 roku, po trwających blisko dwa miesiące rozmowach polskiego rządu z opozycją, podpisane zostało porozumienie Okrągłego Stołu, umożliwiające stopniowy demontaż komunistycznej dyktatury. Siedemnastego kwietnia został zarejestrowany NSZZ Solidarność, a w dniach 4–18 czerwca 1989 roku opozycja pokonała PZPR w wyborach do Sejmu kontraktowego i zdobyła dominującą pozycję w Senacie. Trzynastego czerwca 1989 roku rozpoczęły się rozmowy rządu węgierskiego z opozycją, które doprowadziły do zawarcia wrześniowego porozumienia o ewolucyjnej demokratyzacji; podobne procesy trwały także w innych państwach regionu⁶⁷.

Zmiany postępujące w Europie Wschodniej skłaniały administrację amerykańską do zwrócenia większej uwagi na ten obszar i rewizji dotychczasowej polityki różnicowania, która preferowała kraje wykazujące największą niezależność od ZSRR, ale nie uwzględniała w należytym stopniu postępu reform wewnętrznych⁶⁸. Waszyngton nie od razu wypracował spójną politykę wobec przemian zachodzących w bloku wschodnim. Polityka Busha wobec postępów antykomunistycznej opozycji pozostawała ostrożna; w pierwszych miesiącach 1989 roku Biały Dom wciąż się wahał, czy wsparcie dla podejmujących reformy krajów bloku wschodniego będzie zgodne z podstawowymi interesami USA dotyczącymi procesu zakończenia konfrontacji Wschód–Zachód. Wyraźne oznaki zmiany w amerykańskiej polityce wobec Europy Wschodniej pojawiły się w kwietniu 1989 roku, po zakończonych sukcesem rozmowach Okrągłego Stołu⁶⁹.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Por. A. Patek, J. Rydel, J.J. Węc (red.), *Najnowsza historia świata...*, s. 917–918; zob. szerzej na temat polskich przemian – A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja*, Arcana, Kraków 2005; A. Paczkowski, *Pół wieku dziejów Polski*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005; A. Friszke, *Polska. Losy państwa i narodu 1939–1989*, Iskry, Warszawa 2003; A. Garlicki, *Karuzela. Rzecz o Okrągłym Stole*, Czytelnik, Warszawa 2003.

⁶⁸ Por. G. Bush, B. Scowcroft, *Świat przekształcony*, s. 49–50; Z. Brzeziński, *Druga szansa*, s. 47–48.

⁶⁹ G. Bush, B. Scowcroft, *Świat przekształcony*, s. 58–63.

W dniu 17 kwietnia prezydent Bush w wystąpieniu w Michigan wyraził entuzjazm dla polskich przemian i zadeklarował, że jego administracja podejmie działania na rzecz opóźnienia spłaty długu Polski wobec Klubu Paryskiego, poprze Polskę w negocjacjach z Międzynarodowym Funduszem Walutowym i będzie pracować nad uregulowaniami dotyczącymi Ogólnego Systemu Preferencji dla Polski, który miał eliminować stawki celne na wiele produktów, oraz nad przepisami umożliwiającymi objęcie Polski mechanizmami ubezpieczenia inwestycji w ramach Overseas Private Investment Corporation. Prezydent zapowiedział także, że USA zaoferują negocjacje porozumienia dotyczącego rozwoju kontaktów między amerykańskim biznesem a polskim sektorem prywatnym; przewidywał również rozszerzenie programów szkoleniowych i wymian służących rozwojowi polskiego sektora prywatnego⁷⁰.

Na początku lipca 1989 roku, na kilka dni przed planowaną wizytą w Europie, prezydent Bush mówił o przejściu od dotychczasowej polityki różnicowania do polityki wspierania demokratyzacji w Europie Wschodniej. Szóstego lipca 1989 roku w Białym Domu amerykański przywódca podkreślał, że Polska i Węgry przeżywają problemy na drodze do budowy demokracji i potrzebują konkretnej pomocy ze Stanów Zjednoczonych. Prezydent wzywał amerykańskie fundacje i sektor edukacyjny do zaangażowania w przechodzących transformację państwach Europy Wschodniej, aby otworzyć nowe obszary kontaktów akademickich; uwypuklił także rolę prywatnej przedsiębiorczości jako klucza do pomyślności procesu przemian na Węgrzech i w Polsce⁷¹. Następnego dnia, odpowiadając na pytania węgierskich dziennikarzy, prezydent Bush wyjaśniał, że główną przeszkodą w uruchomieniu programu amerykańskiej pomocy gospodarczej dla Polski i Węgier pozostawały problemy ekonomiczne w Stanach Zjednoczonych, które absorbowały uwagę Kongresu; sugerował, że pomoc Zachodu mogłaby mieć charakter

⁷⁰ G. Bush, *Remarks to Citizens in Hamtramck*, Michigan, April 17, 1989, tekst tego wystąpienia dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=326&year=1989&month=4 (dostęp: 1.09.2019). Nowe inicjatywy administracji w sprawie Polski zostały zapisane w dyrektywie z 8 maja 1989 r. (*National Security Directive 9*, May 8, 1989, *Actions to Respond to Polish Roundtable Agreement*, kopia tego dokumentu dostępna jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, <http://bushlibrary.tamu.edu/research/nsd.php>, dostęp: 1.09.2019).

⁷¹ Idem, *Remarks at a White House Symposium on Eastern Europe*, July 6, 1989, tekst tego wystąpienia dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=640&year=1989&month=7 (dostęp: 1.09.2019).

wielostronny, w oparciu o forum G7. Prezydent potwierdzał, że zaczął się nowy etap w polityce USA wobec krajów Układu Warszawskiego, ale przypominał o problemach formalnych w amerykańskich stosunkach z państwami niedemokratycznymi o gospodarce nierynkowej, do których – pomimo postępu przemian – zaliczane były wówczas Polska i Węgry. W odniesieniu do spraw bezpieczeństwa w zmieniającej się Europie Wschodniej prezydent podnosił rolę NATO jako struktury stabilizującej i wspominał o równowadze sił między ZSRR i USA w regionie. Ogólny ton ówczesnych wypowiedzi Busha sugerował, że sprawy pomocy dla reformujących się krajów radzieckiej strefy wpływów miały zależeć od dalszego postępu przemian i układu sił w Kongresie⁷².

Podczas wizyty w Polsce, która rozpoczęła się 9 lipca 1989 roku, prezydent USA wyrażał mocne poparcie dla trwającego procesu transformacji politycznej, chwalił osiągnięcia Solidarności i przypominał o historii więzów polsko-amerykańskich⁷³. Dziesiątego lipca odbyły się spotkania G. Busha z W. Jaruzelskim oraz J. Bakera z szefem MSZ A. Olechowskim; poruszono na nich kwestie redukcji zbrojeń konwencjonalnych i inicjatyw ekonomicznych Białego Domu oraz wiele spraw z zakresu współpracy bilateralnej. Podczas spotkania w Belwederze G. Bush i W. Jaruzelski podpisali porozumienia dotyczące opóźnienia spłaty polskich długów⁷⁴. W wystąpieniu przed polskim parlamentem prezydent Bush przypominał o dawnym sojuszu wojennym i – nawiązując do zmian międzynarodowych – zaznaczył, że Polska mogła przyczynić się do zakończenia podziału Europy oraz wynikających z niego napięć; podkreślał, że USA chciałyby widzieć Polskę wolną i demokratyczną. Przemawiając przed polskim parlamentem, amerykański przywódca odniósł się również do sprawy reform gospodarczych, zachęcając do przełamania obaw przed prywatyzacją i deklarując wszechstronną pomoc USA. Prezydent wyliczył możliwe narzędzia wspierania przemian w Polsce, pokrywające

⁷² Idem, *Interview with Hungarian Journalists*, July 7, 1989, zapis tej konferencji prasowej dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=641&year=1989&month=7 (dostęp: 1.09.2019).

⁷³ Idem, *Remarks at the Welcoming Ceremony in Warsaw*, July 9, 1989, tekst tego wystąpienia dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=652&year=1989&month=7 (dostęp: 1.09.2019).

⁷⁴ *Statement by Press Secretary Fitzwater on the President's Meeting with Polish Chairman Wojciech Jaruzelski in Warsaw*, July 10, 1989, tekst tego oświadczenia dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=653&year=1989&month=7 (dostęp: 1.09.2019).

się z jego wcześniejszymi zapowiedziami – mówił o pracach legislacyjnych, które miały ułatwić polski eksport do USA na zasadach Ogólnego Systemu Preferencji, ożywieniu amerykańskich inwestycji i propozycji umów o rozwoju kontaktów biznesowych. Bush wspomniał także o możliwości zaangażowania w sprawy polskich przemian Banku Światowego, MFW, Klubu Paryskiego, o pożyczkach, opóźnieniu spłaty długów oraz rozwoju współpracy edukacyjnej i kulturalnej⁷⁵.

Zapowiedzi sugerujące szeroki zakres amerykańskiego zaangażowania w sprawy przemian w Polsce wykraczały poza ówczesne faktyczne zdolności administracji do uruchomienia środków i bezpośrednich programów pomocowych na dużą skalę⁷⁶. Kwestia rzeczywistej wysokości amerykańskiej pomocy dla Polski została poruszona 11 lipca, po spotkaniu prezydenta Busha z Lechem Wałęsą w Gdańsku. Jak wyjaśniał wówczas G. Bush, nieprawdziwe były doniesienia o miliardowym wsparciu amerykańskim, podkreślał, że miał na myśli rozwój sektora prywatnego, który umożliwiłby znaczące inwestycje kapitału amerykańskiego⁷⁷.

Oceny wizyty G. Busha w Polsce były niejednoznaczne: część obserwatorów wskazywała, że poparcie prezydenta dla okrągłostołowego kompromisu można było odczytywać jako ogólne poparcie dla polityki gen. Jaruzelskiego, który – za radą i z poparciem prezydenta G. Busha – 19 lipca 1989 roku objął nowo utworzony urząd prezydenta PRL⁷⁸. Jak pisał G. Bush w swoich wspomnieniach, podczas wizyty namawiał Jaruzelskiego do ubiegania się o prezydenturę, ponieważ uważał, że doświadczenie generała pozwoli mu sprawnie przeprowadzić reformy w okresie przejściowym⁷⁹.

⁷⁵ G. Bush, *Remarks to the Polish National Assembly in Warsaw*, July 10, 1989, tekst wystąpienia prezydenta dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=655&year=1989&month=7 (dostęp: 1.09.2019).

⁷⁶ *White House Fact Sheet on Proposed Assistance for Poland and Hungary*, July 10, 1989, tekst tego dokumentu dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=656&year=1989&month=7 (dostęp: 1.09.2019).

⁷⁷ *Question-and-Answer Session with Reporters Following a Luncheon with Solidarity Leader Lech Walesa in Gdansk*, July 11, 1989, zapis konferencji prasowej prezydenta Busha i Lecha Wałęsy w Gdańsku dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=663&year=1989&month=7 (dostęp: 1.09.2019).

⁷⁸ Zob. G. Bush, B. Scowcroft, *Świat przekształcony*, s. 127–128; por. K. Michałek, *Amerykańskie stulecie...*, s. 674–675; A. Patek, J. Rydel, J.J. Węc (red.), *Najnowsza historia świata...*, s. 917.

⁷⁹ G. Bush, B. Scowcroft, *Świat przekształcony*, s. 127–128.

Za retoryką amerykańskiego prezydenta nie od razu stanęły poważne działania Waszyngtonu w sprawie polskich dążeń do demontażu ustroju komunistycznego. W lipcu 1989 roku trwały już prace legislacyjne nad zarysem specjalnego pakietu pomocowego dla Polski i Węgier, ale z różnych względów znalazły one finał dopiero w listopadzie i pozostały dalekie od oczekiwań „nowego planu Marshalla”⁸⁰.

2.3.3. Reakcja USA na przemiany w ZSRR

Wydarzenia pierwszej połowy 1989 roku – wybory do Rady Najwyższej ZSRR, wybory w Polsce i rozpoczęcie procesu przemian w innych krajach bloku wschodniego – znalazły odbicie w kierunkach polityki USA wobec Związku Radzieckiego dotyczących spraw demokratyzacji. Prezydent Bush w swoich wystąpieniach z maja 1989 roku sygnalizował, że USA wyjdą poza dotychczasową doktrynę powstrzymywania, zmierzając do włączenia ZSRR do systemu międzynarodowego tworzonego przez państwa zachodnie, jeśli w Związku Radzieckim będzie następował postęp reform wewnętrznych, a Moskwa wyjdzie naprzeciw oczekiwaniom Zachodu w kwestiach kontroli zbrojeń, zrezygnuje z doktryny Breżniewa i będzie respektować prawo narodów Europy Wschodniej do samostanowienia⁸¹.

Założenia nowych kierunków polityki ZSRR zostały podsumowane w dyrektywie prezydenckiej z 22 września 1989 roku (*National Security Directive 23*) wyliczającej amerykańskie warunki rozszerzenia współpracy Moskwy z Zachodem, obejmujące demilitaryzację radzieckiej polityki zagranicznej, respektowanie zasad systemu międzynarodowego, odrzucenie interwencjonizmu i uznanie praw krajów Europy Środkowo-Wschodniej do samostanowienia⁸². Oprócz kwestii

⁸⁰ Zob. *Support for East European Democracy Act (SEED Act) of 1989*, H.R. 3402, 101st Congress, 1st Session, 17 November, 1989, Pub. L. 101–179, November 28, 1989; por. J.D. Rosner, *American Assistance to the Former Soviet States in 1993–1994*, [w:] J.M. Scott (red.), *After the End...*, s. 225–228.

⁸¹ G. Bush, *Remarks at the Texas A M University Commencement Ceremony in College Station*, May 12, 1989, tekst wystąpienia prezydenta dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=413&year=1989&month=5 (dostęp: 1.09.2019); zob. także idem, *Remarks at the United States Coast Guard Academy Commencement Ceremony in New London, Connecticut*, May 24, 1989, tekst wystąpienia prezydenta dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=448&year=1989&month=5 (dostęp: 1.09.2019); por. G. Bush, B. Scowcroft, *Świat przekształcony*, s. 64–67.

⁸² Zob. *National Security Directive 23*, September 22, 1989, *United States Relations with the Soviet Union*, kopia tego dokumentu dostępna jest pod adresem George Bush

współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa oczekiwania amerykańskie wobec Związku Radzieckiego odnosiły się też do radzieckiej polityki wewnętrznej – wskazywano, że Moskwa powinna dokonać instytucjonalizacji procesów demokratycznych i postępu w dziedzinie respektowania praw człowieka, pluralizmu politycznego oraz reform rynkowych⁸³. Jak wynikało z oficjalnych deklaracji Białego Domu, głównym punktem spornym między USA a ZSRR pozostawał system radziecki, który odmawiał obywatelom praw politycznych i swobód gospodarczych oraz charakteryzował się ekspansjonizmem. W dyrektywie NSD 23 powtarzano, że Stany Zjednoczone liczyły na sukces reform w ZSRR i miały zachęcać władze w Moskwie do postępu w dziedzinie praw człowieka, reform rynkowych i wolnych wyborów. Dalsza ewolucja polityki amerykańskiej wobec ZSRR miała być także uzależniona od reform wewnętrznych w tym mocarstwie i budowy instytucji opartych na woli społecznej. Zgodnie z oficjalną polityką Białego Domu Stany Zjednoczone miały stosownie do swoich możliwości promować (*promote*) zachodnie wartości i idee polityczne w ZSRR⁸⁴. Instrumentami tej polityki miały być działania informacyjne instytucji podległych USIA oraz współpraca z sektorem prywatnym, wobec którego planowano zastosować specjalne zachęty, aby zgodził się wesprzeć cele USA w Rosji. Na mocy NSD 23 sekretarz stanu otrzymał zadanie uruchomienia nowych inicjatyw w sferze dwustronnych stosunków amerykańsko-radzieckich, które miały się przyczyniać do wzrostu zrozumienia w ZSRR zasad praworządności, wolnego rynku, zarządzania gospodarczego i innych zachodnich osiągnięć w sferze polityczno-ekonomicznej. Oprócz kontaktów bilateralnych jako środki służące promocji zachodnich wzorców demokratycznych i otwartej gospodarki wymieniono rozwój relacji handlowych, finansowych i gospodarczych. NSD 23 zawierała zapisy o możliwości redukcji listy CoCom (Coordinating Committee on Multilateral Export Controls), dotyczącej technologii objętych zakazem eksportu, wskazała także możliwość zawieszenia regulacji Jackson–Vanik – gdyby ZSRR przyjął przepisy emigracyjne spełniające standardy międzynarodowe⁸⁵.

Presidential Library and Museum, <http://bushlibrary.tamu.edu/research/pdfs/nsd/nsd23.pdf> (dostęp: 1.09.2019).

⁸³ „Institutionalization of democratic internal laws and human rights practices, political pluralism, and a more market-oriented economic structure, which will establish a firm Soviet domestic base for a more productive and cooperative relationship with the free nations of the world”, cyt. za: *National Security Directive 23*, September 22, 1989, *United States Relations with the Soviet Union*.

⁸⁴ Zob. *ibidem*.

⁸⁵ *Ibidem*.

Jak wynikało z zapisów dyrektywy NSD 23, jesienią 1989 roku Waszyngton nie odszedł jeszcze w relacjach z ZSRR od elementów doktryny powstrzymywania; w dokumencie tym wskazano, że w niepewnym okresie przemian w Związku Radzieckim Stany Zjednoczone winny zachować czujność, mając na uwadze utrzymującą się autorytarną formę rządów w Moskwie. Z tych samych względów USA miały dążyć do zachowania swojej przewagi militarno-technologicznej – wykorzystując ją jako straszak, mający skłaniać przywództwo radzieckie do utrzymywania kursu reformatorskiego i podnoszenia standardów sprawowania władzy⁸⁶.

Dokument NSD 23 sugerował, że polityka USA wobec Europy Wschodniej nadal pozostawała w pewnym stopniu zależna od relacji amerykańsko-radzieckich i podlegała logice zimnowojennej polityki różnicowania, modyfikowanej w odniesieniu do nowych realiów. Zgodnie z zapisami NSD 23 celem amerykańskiej polityki było przełamanie podziału między krajami Europy Wschodniej a demokracjami zachodnioeuropejskimi i usunięcie groźby interwencji radzieckiej. W ramach tej polityki Waszyngton miał zachęcać do fundamentalnych reform politycznych i gospodarczych – a zwłaszcza do przeprowadzenia wolnych wyborów – w tym regionie. Oprócz polityki różnicowania przemiany w Europie Wschodniej miały być umacniane przez poparcie USA dla procesów KBWE i stałe amerykańskie wsparcie polityczne, ekonomiczne, wojskowe dla europejskich sojuszników i „bojowników o wolność” (*freedom fighters*)⁸⁷. Stany Zjednoczone miały sprawdzać autentyczność reformatorskich tendencji w ZSRR właśnie w odniesieniu do spraw przemian w radzieckiej strefie wpływów; jednocześnie Departament Stanu otrzymał zadanie ciągłego hamowania stwarzających zagrożenie oddziaływań Moskwy⁸⁸.

2.3.4. Nowe kierunki polityki USA wobec Europy Wschodniej. *SEED Act*

Jesień 1989 roku przyniosła radykalną zmianę stosunków w Europie Wschodniej: 12 września oficjalnie rozpoczął urzędowanie pierwszy niekomunistyczny rząd w bloku wschodnim, kierowany przez Tadeusza Mazowieckiego; 18 października ustąpił dotychczasowy przywódca NRD Erich Honecker, a na Węgrzech przyjęte zostały istotne poprawki do konstytucji, zmieniające ustrój państwa; z 9 na 10 listopada nastąpiło obalenie muru berlińskiego;

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ *Ibidem*.

10 listopada ustąpił przywódca bułgarski Todor Żiwkow, a tydzień później rozpoczął się w tym kraju proces przemian ustrojowych⁸⁹.

W Waszyngtonie prace nad pakietem pomocowym dla Polski i Węgier nabierały tempa. Czwartego października pod kierunkiem kongresmena Dante Fascella rozpoczęły się prace nad projektem, który zyskał ostateczny kształt pod nazwą Ustawy o wspieraniu wschodnioeuropejskiej demokracji (*Support for East European Democracy Act – SEED Act*)⁹⁰. W tym samym dniu Biały Dom podkreślał, że powołany we wrześniu rząd Tadeusza Mazowieckiego miał szansę doprowadzić do demokratycznej transformacji i przyczynić się do przełamania podziału Europy, ale na przeszkodzie stanęły problemy gospodarcze, które wymagały pomocy zagranicznej na wielką skalę. Administracja Busha konsekwentnie wskazywała na potrzebę zaangażowania w sprawy polskich przemian międzynarodowych instytucji finansowych i innych państw rozwiniętych, m.in. na forum grupy wsparcia ekonomicznego dla Polski i Węgier w ramach OECD; Biały Dom powtarzał również, że USA wspiera stanowisko Polski w sprawie negocjacji z Klubem Paryskim oraz na forum Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego⁹¹. Oprócz prac nad *SEED Act* amerykańskie działania w sprawie pomocy dla Polski i Węgier obejmowały propozycje legislacyjne dotyczące tworzenia funduszy rozwoju przedsiębiorczości dla obu tych krajów, a także inicjatywy dotyczące rozwoju inwestycji i ułatwień handlowych; 18 września prezydent Bush zwrócił się do Kongresu w sprawie objęcia Węgier Ogólnym Systemem Preferencji w związku z przyjęciem nowych węgierskich przepisów emigracyjnych⁹².

Znaczącym wydarzeniem, jeśli chodzi o wsparcie USA dla przemian w Polsce i innych krajach Europy Wschodniej, była listopadowa wizyta Lecha Wałęsy w Stanach Zjednoczonych – 13 listopada przywódca Solidarności otrzymał od prezydenta Busha Medal Wolności, a 15 listopada, przemawiając w Kongresie, zachęcał amerykańskich polityków do udzielenia Europie Wschodniej pomo-

⁸⁹ A. Patek, J. Rydel, J.J. Węc (red.), *Najnowsza historia świata...*, s. 917–918; J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 74–75; J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 389.

⁹⁰ Por. J.D. Rosner, *American Assistance...*, s. 228.

⁹¹ *Statement by Press Secretary Fitzwater on Economic Assistance for Poland and Hungary*, October 4, 1989, tekst tego komunikatu prasowego dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=1008&year=1989&month=10 (dostęp: 1.09.2019).

⁹² G. Bush, *Letter to the Speaker of the House of Representatives and the President of the Senate on Trade with Hungary*, September 18, 1989, tekst wystąpienia prezydenta dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=930&year=1989&month=9 (dostęp: 1.09.2019).

cy na wzór planu Marshalla. Sprawa amerykańskiej pomocy była także przedmiotem rozmów L. Wałęsy z prezydentem USA, które odbyły się w kordialnej atmosferze. G. Bush zapewniał o nieustających zabiegach swojej administracji na rzecz pozyskania znaczących funduszy dla budowy w Polsce demokracji i gospodarki rynkowej, podkreślając, że przyjęcie odpowiednich uregulowań opóźniły kwestie niezwiązane z Europą Wschodnią⁹³.

Wizyta Wałęsy, przyjmowanego z wielkimi honorami, przypadła w momencie zwiększonego zainteresowania Europą Wschodnią, kiedy świat obiegały informacje o upadku muru berlińskiego. Klimat tamtych dni i optymistyczne nastroje dotyczące przemian w bloku wschodnim sprzyjały przyspieszeniu prac nad ustawą SEED, która ostatecznie została przyjęta 17 listopada 1989 roku. Na mocy tej ustawy – podpisanej przez prezydenta Busha 28 listopada – Kongres przyznał około 430 milionów dolarów pomocy dla Polski i Węgier na rok fiskalny 1990 oraz 240 milionów dolarów gwarancji inwestycyjnych i kredytowych w ramach Overseas Private Investment Corporation (OPIC) oraz *Trade Credit Insurance Program* (TcP). W latach fiskalnych 1990–1992 wsparcie w ramach *SEED Act* miało wynieść około 720 milionów dolarów⁹⁴. Zakres amerykańskiej pomocy dla Europy Wschodniej pozostał zatem daleki od oczekiwań „nowego planu Marshalla”.

Chociaż tytuł ustawy SEED odnosił się do wspierania demokracji, jej zapisy dotyczyły wielu dziedzin pomocy rozwojowej i humanitarnej niezwiązanych bezpośrednio z demokratyzacją – reform strukturalnych, rozwoju sektora prywatnego, handlu i inwestycji, spraw edukacji, kultury, nauki i ochrony środowiska⁹⁵. Pierwszoplanowym celem amerykańskiej pomocy

⁹³ Zob. idem, *Remarks on Presenting the Presidential Medal of Freedom to Lech Walesa and the Presidential Citizen's Medal to Lane Kirkland*, November 13, 1989, tekst wystąpienia prezydenta dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=1189&year=1989&month=11 (dostęp: 1.09.2019); M. Dowd, *Solidarity's Envoy. Bush Give Walesa Medal of Freedom*, „The New York Times”, 14 listopada 1989 r., <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=950DEFDE1F3CF937A25752C1A96F948260> (dostęp: 1.09.2019); N. Lewis, *Clamor in the East: Gratitude and a Request. In Talk to Congress, Walesa Urges A Marshall Plan to Revive Poland*, „The New York Times”, 16 listopada 1989 r., <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=950DE2DE123BF935A25752C1A96F948260&sec=&spon=&pagewanted=all> (dostęp: 1.09.2019).

⁹⁴ Zob. United States General Accounting Office, *Eastern Europe. Status of U.S. Assistance Efforts, Report to the Chairmen*, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, and Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, February 1991.

⁹⁵ Zob. *Support for East European Democracy Act (SEED Act) of 1989*, H.R. 3402, 101st Congress, 1st Session, 17 November, 1989. Sekcje według H.R. 3402, Pub. L. 101–179, Sec. 2, November 28, 1989.

miało być przyczynienie się do rozwoju instytucji demokratycznych i pluralizmu politycznego, czyli ustanowienia w pełni demokratycznych i reprezentatywnych systemów politycznych opartych na wolnych i uczciwych wyborach, a także upowszechnienia podstawowych wolności i swobód indywidualnych, w tym wolności słowa i publikacji, jak również wspierania procesu budowy fundamentów nowoczesnych demokracji – partii politycznych, niezależnego sądownictwa, apolitycznego wojska, sił bezpieczeństwa i policji. Drugim oficjalnym celem ustawy SEED była promocja rozwoju systemu gospodarczego opartego na wolnym rynku, obejmująca wspieranie prywatyzacji, ochrony prawa własności, swobód gospodarczych i ułatwień dla przedsiębiorczości prywatnej, liberalizację handlową oraz ułatwienia dla inwestycji i przepływu kapitału. Ustawa ta miała się także przyczyniać do rozmontowywania systemu kontroli płac i cen, wprowadzania polityki podatkowej sprzyjającej sektorowi prywatnemu, rozwoju bankowości i sektora finansowego oraz rozwoju rynku udziałów i akcji⁹⁶.

W sprawach pomocy strukturalnej ustawa SEED przewidywała pośrednią pomoc USA poprzez wsparcie na forum Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz wielostronne porozumienia dotyczące rządowych pożyczek na stabilizację waluty, redukcję hiperinflacji i opóźnienia spłaty długów Polski i Węgier. W odniesieniu do prośby Polski o bezpośrednią pomoc finansową ustawa stwierdzała, że prezydent USA we współpracy ze Wspólnotą Europejską miał podjąć starania, ażeby rozwinięte demokracje przemysłowe w ramach wielostronnych wysiłków udzieliły Polsce pomocy w wysokości miliarda dolarów na program stabilizacji gospodarczej (Sekcja 102 (b)). Na amerykańskie wsparcie dla stabilizacji polskiej gospodarki w roku fiskalnym 1990 przeznaczono 200 milionów dolarów (Sekcja 102 (c) (2)). Polska miała także m.in. uzyskać wsparcie w dziedzinie rolnictwa w wysokości co najmniej 125 milionów dolarów na rok 1990 (Sekcja 103 (c))⁹⁷.

Na mocy ustawy o wspieraniu demokracji wschodnioeuropejskiej utworzono też fundusze zajmujące się rozwojem przedsiębiorczości w Polsce i na Węgrzech; budżet Polsko-Amerykańskiego Funduszu Przedsiębiorczości ustalono na 240 milionów dolarów, a Węgiersko-Amerykańskiego Funduszu Przedsiębiorczości – na 60 milionów dolarów (Sekcja 201 (b)). Ustawa SEED mówiła również o objęciu Polski i Węgier Ogólnym Systemem Preferencji i przyznaniu tym krajom Klauzuli Najwyższego Uprzywilejowania na zasadach zgodnych z poprawką Jacksona–Vanika. Ustawa obejmowała

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ *Ibidem*.

także sprawy rozwoju współpracy naukowej i kulturalnej, rozszerzenia pomocy stypendialnej oraz zaangażowania instytucji amerykańskich w zakresie ochrony środowiska, ochrony zdrowia i reform rynku pracy w tych państwach (Sekcja 202 (g))⁹⁸.

Zapisy *SEED Act* ustanawiały dodatkowe fundusze w wysokości 12 milionów dolarów (do wykorzystania w okresie trzyletnim) przeznaczone wyłącznie na bezpośrednie wspieranie rozwoju instytucji demokratycznych w Polsce i na Węgrzech – w tym na wspieranie reform prawnych, legislacyjnych, wyborczych, rozwoju wolnych mediów i społeczeństwa obywatelskiego. Z funduszy tych korzystały w następnych latach m.in. amerykańskie i wschodnioeuropejskie organizacje pozarządowe realizujące programy wspierania demokracji. Amerykański ustawodawca zastrzegł, że środki przewidziane w ramach *SEED Act* nie mogły być wykorzystywane na korzyść komunistów lub innych sił niewspierających procesów demokratyzacji⁹⁹.

Ustawa o wspieraniu demokracji wschodnioeuropejskiej stworzyła nowe ramy dla amerykańskiego zaangażowania w sprawy przemian w Polsce i na Węgrzech, łącząc sprawy wsparcia gospodarczego, pomocy humanitarnej i bezpośrednich oddziaływań na proces budowy demokracji. Przyjęte w listopadzie uregulowania stały się także podstawą działań prowadzonych od 1992 roku na terenie innych krajów Europy Wschodniej i byłego ZSRR. Choć do października 1992 roku zapisy *SEED Act* formalnie odnosiły się tylko do Polski i Węgier, amerykańskie instytucje rządowe korzystające z dodatkowych środków na podstawie tej ustawy (m.in. USIA i NED) obejmowały swoimi programami również inne kraje Europy Wschodniej¹⁰⁰.

W dniu 6 grudnia 1989 roku zastępca sekretarza stanu Lawrence Eagleburger mianowany został koordynatorem do spraw wsparcia USA dla Europy Wschodniej¹⁰¹. Jego zadaniem był nadzór nad implementacją amerykańskiej pomocy w dwóch podstawowych wymiarach – politycznym, związanym z transformacją demokratyczną, i gospodarczym, zmierzającym do budowy gospodarek wolnorynkowych, a także kontynuowanie współpracy

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ Zob. United States General Accounting Office, *Eastern Europe. Status of U.S. Assistance Efforts*, Report to the Chairmen, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, and Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, February 1991, s. 37–38.

¹⁰¹ *Statement by Press Secretary Fitzwater on the Appointment of the Coordinator and Deputy Coordinators of United States Assistance for Eastern Europe*, December 6, 1989, tekst komunikatu prasowego dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=1302&year=1989&month=12 (dostęp: 1.09.2019).

wielostronnej na rzecz wschodnioeuropejskich przemian. W działania na tym polu zostały zaangażowane również inne departamenty. Na początku grudnia 1989 roku w Polsce gościła amerykańska delegacja do spraw gospodarczych z sekretarzem rolnictwa Claytonem Yeutterem na czele, w której uczestniczyli też sekretarz pracy Elizabeth Dole oraz inni członkowie administracji odpowiedzialni za sprawy handlu i polityki społeczno-ekonomicznej, a także przedstawiciele amerykańskiego sektora prywatnego. Podczas grudniowej wizyty Clayton Yeutter omawiał z wicepremierem L. Balcero-wiczem kwestie polskich reform gospodarczych i metody amerykańskiego wsparcia dla przyjętego modelu transformacji¹⁰².

Znaczącą rolę w trakcie przemian w Europie Wschodniej odgrywały również inicjatywy międzynarodowe wspierane przez USA. W lipcu 1989 roku podczas spotkania grupy G7 w Paryżu podjęta została decyzja o wsparciu reform w Polsce i na Węgrzech; w efekcie tego spotkania nastąpiły konsultacje 24 państw wysokorozwiniętych z udziałem USA, krajów wspólnot Europejskich, Japonii, Kanady i innych krajów OECD, które następnie jako Grupa 24 udzielały Polsce i Węgrom pomocy gospodarczej¹⁰³. W dniu 24 listopada 1989 roku Grupa 24, w której prym wiodły państwa Wspólnot Europejskich, podjęła decyzję o akcji *Phare*, w której ramach kraje zachodnie oraz międzynarodowe instytucje finansowe starały się ułatwić kontynuację reform w obu krajach postkomunistycznych¹⁰⁴.

Przed szczytem w Paryżu zachodni przywódcy konsultowali się także w kwestii ewentualnego wsparcia międzynarodowego dla reform w ZSRR. Gorbaczow zwracał się do F. Mitteranda o możliwość uczestnictwa w spotkaniach na forum G7, dążąc do uzyskania wsparcia międzynarodowych instytucji finansowych. Waszyngton nie popierał jednak udziału ZSRR w spotkaniach G7,

¹⁰² Zob. G. Bolte, *Making Deals in Poland*, „Time”, 18 grudnia 1989 r., <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,959376,00.html> (dostęp: 1.09.2019); *Statement by Press Secretary Fitzwater on the Presidential Economic Delegation to Poland*, November 15, 1989, tekst komunikatu prasowego dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=1200&year=1989&month=11 (dostęp: 1.09.2019).

¹⁰³ *Declaration of East-West Relations*, July 15, 1989, G7 Summit: Paris, July 14–16, 1989, tekst dokumentu dostępny jest pod adresem G8 Information Centre na Uniwersytecie Toronto, <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1989paris/east.html> (dostęp: 1.09.2019); por. G. Bush, B. Scowcroft, *Świat przekształcony*, s. 137–140.

¹⁰⁴ Zob. J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 395–396; *Statement by Press Secretary Fitzwater on Western Economic Support for Reform in Poland and Hungary*, tekst komunikatu prasowego dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=1267&year=1989&month=11 (dostęp: 1.09.2019).

starając się uzależnić sprawę ewentualnej pomocy międzynarodowej dla Moskwy od dalszego postępu reform politycznych i gospodarczych w Związku Radzieckim oraz współpracy z USA w dziedzinie redukcji zbrojeń¹⁰⁵.

Sprawy wsparcia reform dla byłych krajów bloku wschodniego były także przedmiotem uzgodnień szczytu G7 w Houston (9–11 lipca 1990 r.)¹⁰⁶. Od maja 1990 roku programy Grupy 24 zostały rozszerzone o Czechosłowację, NRD, Jugosławię i Bułgarię; kryteria przyznawania pomocy obejmowały również sprawy reform politycznych – dlatego z grona beneficjentów wyłączona została Rumunia, gdzie pod rządami Iona Iliescu utrzymywał się autorytarny styl rządów¹⁰⁷. „New York Times” szacował, że do lipca 1990 roku ogólna pomoc dla Polski i Węgier od Grupy 24 sięgała 14 miliardów dolarów (uwzględniając redukcję długów), przy czym udział USA w tym wsparciu miał sięgać 938 milionów dolarów. Oceniano wówczas, że decyzja Grupy 24 o rozszerzeniu pomocy tylko dla wybranych krajów Europy Wschodniej miała odpowiadać przyjętej przez administrację Busha polityce „demokratycznego różnicowania”, polegającej na uzależnianiu spraw pomocy dla Europy Wschodniej od postępów reform i poszanowania praw człowieka¹⁰⁸.

2.3.5. USA wobec budowy nowego ładu europejskiego

Koniec konfrontacji Wschód–Zachód oraz stopniowy demontaż bloku wschodniego, któremu towarzyszyła zmiana charakteru relacji USA z ZSRR i krajami Europy Wschodniej, stwarzały nowe podstawy dla polityki wspierania demokratyzacji dawnych krajów komunistycznych. Bardzo istotne

¹⁰⁵ Zob. G. Bush, B. Scowcroft, *Świat przekształcony*, s. 137–140.

¹⁰⁶ *Statement by Press Secretary Fitzwater on President Bush's Meeting with President Francois Mitterrand of France Prior to the Houston Economic Summit*, July 9, 1990, tekst komunikatu prasowego dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2060&year=1990&month=7 (dostęp: 1.09.2019); zob. także *Houston Economic Summit Political Declaration: Securing Democracy*, July 10, 1990, tekst deklaracji dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2063&year=1990&month=7 (dostęp: 1.09.2019); por. J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 381.

¹⁰⁷ Zob. J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 395–396; *Statement by Press Secretary Fitzwater on Western Economic Support for Reform in Poland and Hungary*, November 28, 1989, tekst komunikatu prasowego dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=1267&year=1989&month=11 (dostęp: 1.09.2019).

¹⁰⁸ Zob. T. Friedman, *24-Nation Group Expands Aid Plan in Eastern Europe*, „The New York Times”, 5 lipca 1990 r., <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9C0CE-3DA113BF936A35754C0A966958260&fta=y> (dostęp: 1.09.2019).

znaczenie dla likwidacji radzieckiej strefy wpływów i przemian wschodnio-europejskich przypisuje się spotkaniu prezydenta Busha z M. Gorbaczowem na Malcie 2–3 grudnia 1989 roku¹⁰⁹. Podczas rozmów, w których po stronie amerykańskiej wzięli udział także m.in. J. Baker, B. Scowcroft i R. Blackwill z NSC, a po stronie radzieckiej szef MSZ E. Szewardnadze, A. Jakowlew z Komitetu Centralnego oraz doradcy Gorbaczowa A. Czerniajew i A. Dobrynin, poruszono sprawę przemian w Europie Wschodniej i Ameryce Środkowej, kwestie rozbrojeniowe, zagadnienia współpracy gospodarczej oraz problem zjednoczenia Niemiec¹¹⁰. Na Malcie prezydent Bush deklarował poparcie dla pierestrojki i podkreślał, że USA oczekują kontynuowania demokratycznych przemian w Europie Wschodniej, a Gorbaczow pośrednio zaakceptował zmiany zachodzące w Europie, uznawał potrzebę amerykańskiej obecności wojskowej na Starym Kontynencie i deklarował poszanowanie ogólnych zasad współpracy międzynarodowej; część obserwatorów uznała to spotkanie za ostateczny koniec zimnej wojny¹¹¹. Trzeciego grudnia 1989 roku Gorbaczow, odpowiadając na pytania dziennikarzy o swój stosunek do zmian w Europie Wschodniej i doktrynę Breżniewa, stwierdził, że każdy naród powinien niezależnie określać swoją przyszłość i wyraził się przychylnie na temat procesów demokratyzacji w krajach regionu¹¹².

Szczyt amerykańsko-radziecki w Waszyngtonie i Camp David 30 maja – 3 czerwca 1990 roku świadczył o zamknięciu pewnej epoki w stosunkach Moskwy i Waszyngtonu. Podczas spotkania Gorbaczow deklarował, że proces budowy systemu demokratycznego w ZSRR powiedzie się, a Bush mówił o poparciu USA dla pierestrojki i chwalił dotychczasowe reformy Gorbaczowa¹¹³. Koniec konfrontacji wojskowej i politycznej miały potwierdzać

¹⁰⁹ J.L. Gaddis, *Zimna wojna...*, s. 288–290.

¹¹⁰ *Statements by Press Secretary Fitzwater on the President's Meetings with Soviet Chairman Mikhail Gorbachev in Malta*, December 2, 1989, tekst komunikatu prasowego dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=1286&year=1989&month=12 (dostęp: 1.09.2019).

¹¹¹ Por. J.L. Gaddis, *Strategie powstrzymywania...*, s. 509; idem, *Zimna wojna...*, s. 289–290; por. także J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 380–381.

¹¹² G.H.W. Bush, *Remarks of the President and Soviet Chairman Gorbachev and a Question-and-Answer Session with Reporters in Malta*, December 3, 1989, tekst wystąpienia prezydenta dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=1291&year=1989&month=12 (dostęp: 1.09.2019).

¹¹³ G. Bush, *Toasts at the State Dinner for President Mikhail Gorbachev of the Soviet Union*, May 31, 1990, zob. tekst tego wystąpienia pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=1934&year=1990&month=5 (dostęp: 1.09.2019).

porozumienia dotyczące kontroli i ograniczenia arsenałów broni masowego rażenia, redukcji konwencjonalnych sił zbrojnych w Europie oraz rozwoju kontaktów gospodarczych; uzgodniono, że do końca roku zostanie podpisany układ START¹¹⁴. Zawarto też wieloletnią umowę zbożową, o którą zabiegał Gorbaczow, natomiast sprawa ważnej dla ZSRR klauzuli najwyższego uprzywilejowania w kontaktach handlowych z USA została uzależniona od przyjęcia ustawy emigracyjnej, nad którą pracowała wówczas Rada Najwyższa Związku Radzieckiego¹¹⁵.

Podczas szczytu poruszono trudne problemy sporne – przyszłości Niemiec i krajów bałtyckich, przy czym prezydent Bush konsekwentnie podtrzymywał amerykańskie stanowisko, odwołując się do prawa narodów do samostanowienia; silną amerykańską kartą przetargową w tych negocjacjach pozostawała sprawa umów handlowych i wsparcia międzynarodowych instytucji gospodarczych dla ZSRR¹¹⁶. Później Bush przyznał, że wystąpiły napięcia w rozmowach dotyczących krajów bałtyckich, co miało wpływ na negocjacje na temat stosunków handlowych, i powtarzał, że USA nie uznają inkorporacji krajów bałtyckich, które mają prawo do samostanowienia. Gorbaczow przekonywał, że prawa republik są rozszerzane i rozwiązaniem może być federacja. Nie osiągnięto wówczas porozumienia w sprawie Niemiec – Gorbaczow nadal nie zgadzał się na rozszerzenie NATO o obszar NRD¹¹⁷.

¹¹⁴ Idem, *Remarks on Signing Soviet-United States Bilateral Agreements*, June 1, 1990, tekst wystąpienia prezydenta pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=1936&year=1990&month=6 (dostęp: 1.09.2019); zob. także *Soviet-United States Joint Statement on the Treaty on Strategic Offensive Arms*, June 1, 1990, tekst wspólnego oświadczenia amerykańsko-radzieckiego pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=1937&year=1990&month=6 (dostęp: 1.09.2019).

¹¹⁵ *Excerpts of White House Fact Sheets on Soviet-United States Bilateral Agreements*, June 1, 1990, tekst wystąpienia prezydenta pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=1941&year=1990&month=6 (dostęp: 1.09.2019).

¹¹⁶ G. Bush, *Remarks and an Exchange with Reporters on the Soviet-United States Summit*, May 31, 1990, tekst wystąpienia prezydenta pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=1932&year=1990&month=5 (dostęp: 1.09.2019).

¹¹⁷ *News Conference of President Bush and President Mikhail Gorbachev of the Soviet Union*, June 3, 1990, zapis z konferencji prasowej pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=1946&year=1990&month=6 (dostęp: 1.09.2019); zob. *Excerpts of White House Fact Sheets on Soviet-United States Scientific and Commercial Agreements*, May 31, 1990, tekst dokumentu pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, <http://>

Problem modelu zjednoczenia Niemiec, który znalazł ostatecznie rozwiązanie w ramach zainicjowanej przez Bakera formuły rozmów 2+4, odgrywał szczególną rolę w założeniach Waszyngtonu dotyczących budowy nowego ładu europejskiego. Celem administracji Busha było doprowadzenie do takiego modelu zjednoczenia, który gwarantowałby pozostanie Niemiec w strukturach NATO i zachowanie dotychczasowej roli RFN jako kluczowego sojusznika USA. Sprawa zjednoczenia Niemiec stanowiła istotny czynnik w szerszej polityce amerykańskiej nakierowanej na zastąpienie porządku jałtańskiego ładem tworzonym w oparciu o zachodnie instytucje międzynarodowe – a zwłaszcza NATO – które miały zagwarantować stabilność i nieodwracalność procesu przemian w Europie Wschodniej. Administracja amerykańska uważała sprawę utrzymania statusu Niemiec jako pełnego członka NATO za wykraczającą poza kwestie obronne – ze względu na polityczną rolę sojuszu, a także ze względu na sytuację w Europie Wschodniej, gdzie wciąż trwały procesy transformacji; rozpad dotychczasowych struktur bezpieczeństwa opartych na Układzie Warszawskim powodował również obawy Waszyngtonu przed destabilizacją, która stworzyłaby zagrożenie dla Zachodu¹¹⁸.

Jesienią 1989 roku Waszyngton deklarował ostrożne poparcie dla zjednoczenia Niemiec; Biały Dom zabiegał jednocześnie o zachowanie dotychczasowej roli NATO w Europie i monitorował przebieg rozmów Bonn z Moskwą. Osiemnastego września 1989 roku, odpowiadając na pytania dziennikarzy, prezydent Bush oświadczył, że zjednoczenie Niemiec powinno zależeć od samych Niemców i jeśli zostanie właściwie zaplanowane, to nie powinno budzić obaw i nie narusza zachodnich interesów¹¹⁹. Kwestia przyszłości Niemiec w NATO została poruszona m.in. w rozmowie G. Busha z kanclerzem Kohlem z 23 października 1989 roku, podczas której niemiecki przywódca deklarował, że nie dopuści do osłabienia NATO, a G. Bush podkreślał, że bez NATO zmiany w Europie Wschodniej nie byłyby możliwe i nie wyobraża

bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=1933&year=1990&month=5 (dostęp: 1.09.2019); J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 74–75; por. J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 381.

¹¹⁸ *Statement of Deputy Assistant Secretary of State James Dobbins before Helsinki Commission*, April 3, 1990, za: *Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe, German Unification and the CSCE Process*, April 3, 1990, 101st Congress, 2nd Session, U.S. GPO, Washington, DC 1990; zob. G. Bush, B. Scowcroft, *Świat przekształcony*, s. 239–283.

¹¹⁹ *The President's News Conference in Helena*, Montana, September 18, 1989, zapis z konferencji prasowej pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=929&year=1989&month=9 (dostęp: 1.09.2019).

sobie scenariusza neutralizacji Niemiec¹²⁰. Po spotkaniu na Malcie Gorbaczow wymijająco odpowiedział na pytania dotyczące zjednoczenia Niemiec, zaznaczając, że oba kraje niemieckie są suwerenne i nie należy przyspieszać sztucznie zachodzących procesów¹²¹.

Jadwiga Kiwerska podkreśla w swojej książce, że dyplomacja amerykańska zajęła w sprawie zjednoczenia Niemiec zdecydowaną postawę, wspierając 10-punktowy plan przedstawiony przez H. Kohla 28 listopada 1989 roku; celem polityki Waszyngtonu na tym odcinku było przede wszystkim utrzymanie zobowiązań RFN wobec NATO, a tym samym umocnienie wojskowej obecności USA w Europie¹²². Mając na uwadze powyższe priorytety, administracja Busha starała się stopniowo przewycięzać opór ZSRR przed zachodnim modelem zjednoczenia. Pomimo zakończonych powodzeniem zabiegów H. Kohla o zgodę radzieckiego przywódcy na zjednoczenie obu państw niemieckich problemem pozostawało członkostwo zjednoczonych Niemiec w NATO, któremu Gorbaczow się sprzeciwiał. W rozmowie telefonicznej z kanclerzem Kohlem 13 lutego 1990 roku G. Bush zaznaczył, że w sprawie członkostwa Niemiec w NATO ustępstwa wobec ZSRR nie są możliwe; Kohl ponowił zapewnienia, że wyklucza neutralizację Niemiec¹²³. W Bonn zdania na temat charakteru członkostwa Niemiec w NATO po zjednoczeniu pozostawały jednak mocno podzielone i z tego względu, o ile w kwestii samego zjednoczenia decydującą rolę odgrywała polityka kanclerza Kohla, o tyle stanowisku Busha można przypisywać szczególną wagę w zakresie podtrzymania więzi w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego¹²⁴. Sprawa przyszłości Niemiec została ostatecznie wyjaśniona podczas serii spotkań w formule 2+4, które były prowadzone między 4 maja a 12 września 1990 roku, przy czym Stany Zjednoczone starały się wspierać koncepcję zjednoczenia realizowaną przez Bonn¹²⁵. Po lipcowym spotkaniu Kohla z Gorbaczowem

¹²⁰ *Memorandum of telephone conversation*, Telephone Call from Chancellor Helmut Kohl of the Federal Republic of Germany, October 23, 1989, kopia zapisu rozmowy telefonicznej dostępna jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, <http://bushlibrary.tamu.edu/research/pdfs/telcon6-23-89.pdf> (dostęp: 1.09.2019).

¹²¹ *Remarks of the President and Soviet Chairman Gorbachev and a Question-and-Answer Session with Reporters in Malta*, December 3, 1989, tekst wystąpienia prezydenta pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=1291&year=1989&month=12 (dostęp: 1.09.2019).

¹²² J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 74–75.

¹²³ *Memorandum of telephone conversation*, Telephone Call from Chancellor Helmut Kohl of the Federal Republic of Germany, February 13, 1990.

¹²⁴ Zob. G. Bush, B. Scowcroft, *Świat przekształcony*, s. 271–273; zob. J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 75.

¹²⁵ J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 75.

w Stawropolu ostatnia runda rokowań 2+4 w Moskwie mogła zakończyć się przyjęciem modelu zjednoczenia Niemiec, przy którym obstawały Stany Zjednoczone: Niemcy pozostają w NATO, a wojska radzieckie mają zostać wycofane z NRD. W dniu 3 października 1990 roku nastąpiło formalne zjednoczenie Niemiec, a 22 stycznia 1991 roku rozpoczęła się ewakuacja wojsk radzieckich z NRD¹²⁶.

Wcześniej nastąpiły kolejne odsłony demontażu komunistycznych aparatów władzy w Europie Wschodniej. W grudniu 1989 roku obalony został N. Ceaușescu, a Václav Havel wybrany został prezydentem Czechosłowacji. W 1990 roku proces demontażu komunistycznych dyktatur w regionie był kontynuowany za sprawą wyborów, w których sukces odnosiły siły opozycyjne. W marcu i kwietniu 1990 roku opozycja zwyciężyła w wyborach na Węgrzech, w czerwcu Forum Obywatelskie wygrało wybory w Czechosłowacji, a w grudniu Lech Wałęsa został prezydentem RP¹²⁷.

2.3.6. USA wobec przemian Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1990–1991. Rola NATO i KBWE z perspektywy amerykańskiej

Po wydarzeniach 1989 roku polityka Waszyngtonu zmierzała do przekazania krajom dawnego bloku wschodniego wyraźnego komunikatu, że postępy w sferze przemian ustrojowych są warunkiem uzyskania wsparcia gospodarczego i zbliżenia z Zachodem. Nowy kierunek polityki USA wobec Europy Wschodniej stanowił modyfikację polityki różnicowania, polegającą na przyznawaniu preferencji krajom wykazującym największe postępy w sferze demokratyzacji i w budowie gospodarki rynkowej. Po 1989 roku Waszyngton stosował więc te same instrumenty, które były wykorzystywane do nagradzania państw wykazujących w okresie zimnej wojny największą niezależność od ZSRR – udogodnienia w stosunkach gospodarczych i handlowych, pomoc zagraniczną, ułatwienia w dostępie do amerykańskiego kapitału. Warto zaznaczyć, że administracja Busha usiłowała odpowiedzieć na postępy wschodnioeuropejskich przemian, nie doprowadzając do nadmiernego zwiększenia amerykańskiego deficytu budżetowego. Metodą realizacji tej niełatwej polityki pozostały przede wszystkim działania na forum międzynarodowych instytucji gospodarczych, inicjatywy służące rozwojowi kontaktów bizne-

¹²⁶ J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 387–388; A. Patek, J. Rydel, J.J. Węc (red.), *Najnowsza historia świata...*, s. 919–921; K. Michałek, *Amerykańskie stulecie...*, s. 674–675.

¹²⁷ A. Patek, J. Rydel, J.J. Węc (red.), *Najnowsza historia świata...*, s. 918–920; J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 389.

sowych między USA a krajami dawnego bloku wschodniego oraz projekty wykorzystujące potencjał amerykańskich organizacji pozarządowych.

W dniu 12 maja 1990 roku prezydent ogłosił powołanie Obywatelskiego Korpusu Demokracji (Citizens Democracy Corps – CDC), którego cele dotyczyły przede wszystkim rozwoju kontaktów gospodarczych z krajami postkomunistycznymi i ugruntowywania wolnorynkowego charakteru przemian¹²⁸. CDC, nawiązujące do doświadczeń Korpusu Pokoju, miało także pełnić funkcję centrum informacyjnego – swoistej bazy danych dla amerykańskich organizacji prywatnych zaangażowanych w Europie Wschodniej, która miała ułatwić nawiązywanie różnorodnych kontaktów USA z tym regionem i odbierać prośby z krajów wschodnioeuropejskich o pomoc w zakresie przemian politycznych, reform gospodarczych i wielu innych problemów transformacji. CDC miała służyć również jako skrzynka kontaktowa dla amerykańskiego biznesu i wspierać amerykańskie inicjatywy społeczne w regionie. Początkowe finansowanie tej instytucji miało pochodzić od rządu USA. Powstanie CDC wskazywało, że polityka amerykańska wobec Europy Wschodniej kładła poważny nacisk na rozwój sektora prywatnego, który w założeniach amerykańskich miał nie tylko wpisywać się w cele polityki wspierania demokracji, ale też jednocześnie umożliwić USA odniesienie korzyści gospodarczych i handlowych z rozwoju kontaktów z dawnymi krajami komunistycznymi¹²⁹.

Oprócz samodzielnych inicjatyw dotyczących przemian w Europie Wschodniej USA udzielały poparcia działaniom wielostronnym. Kolejne etapy rozpadu radzieckiej strefy wpływów i dotychczasowych struktur bezpieczeństwa w Europie Wschodniej skłaniały Waszyngton do poparcia kroków zmierzających do wkomponowania tego regionu w ramy tworzone przez

¹²⁸ G. Bush, *Remarks at the University of South Carolina Commencement Ceremony in Columbia*, May 12, 1990, tekst wystąpienia prezydenta pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=1874&year=1990&month=5 (dostęp: 1.09.2019).

¹²⁹ Zob. *White House Fact Sheet on the Citizens Democracy Corps*, May 12, 1990, tekst dokumentu dostępny jest pod adresem George Bush Presidential Library and Museum, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=1875&year=1990&month=5 (dostęp: 1.09.2019); G. Bush, *Remarks at the University of South Carolina Commencement Ceremony in Columbia*. Obecnie instytucja ta funkcjonuje pod nazwą Citizens Development Corps i zajmuje się głównie wspieraniem rozwoju sektora prywatnego poza granicami USA – por. informacje pod adresem Citizens Development Corps, http://www.cdc.org/desktopdefault.aspx?page_id=1 (dostęp: 1.09.2019); zob. United States General Accounting Office, *Eastern Europe. Status of U.S. Assistance Efforts*, Report to the Chairmen, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, and Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, GAO, February 1991, s. 26.

instytucje euroatlantyckie, zgodnie z logiką zastępowania porządku jałtańskiego przez system międzynarodowy tworzony przez mocarstwa zachodnie. Jak zapowiadał prezydent Bush w maju 1990 roku, Stany Zjednoczone – za pośrednictwem szefa delegacji Stanów Zjednoczonych na forum KBWE Maxa Kampelmana – miały zabiegać o rozszerzenie mandatu KBWE w zakresie spraw związanych z demokratyzacją i prawami człowieka. Amerykański przywódca w wystąpieniu z 12 maja ogłosił zatem, że prace w ramach KBWE powinny służyć wprowadzeniu nowych demokracji wschodnioeuropejskich do wspólnoty międzynarodowej tworzonej przez państwa zachodnie¹³⁰. Niemniej w obrębie administracji utrzymywały się opinie, że instytucje KBWE były zbyt słabe i zbyt podatne na paraliż, by wspierać proces demokratycznej transformacji krajów postkomunistycznych¹³¹.

Spotkanie w Kopenhadze na temat ludzkiego wymiaru KBWE (od 5 do 29 czerwca 1990 r.) zakończyło się przyjęciem przez 35 krajów europejskich oraz USA i Kanadę dokumentu podkreślającego przywiązanie wszystkich sygnatariuszy do zasad demokracji, państwa prawa i praw człowieka¹³². W efekcie spotkania KBWE w Paryżu w dniach 19–21 listopada 1990 roku przyjęta została ważna dla wspierania demokratyzacji *Paryska Karta Nowej Europy*, której zapisy potwierdzały *consensus* krajów europejskich w sprawie uznania demokratycznej formy rządów za jedyną dopuszczalną. W aneksie do *Karty* sygnatariusze zobowiązali się m.in. przestrzegać reguł demokracji, organizować regularnie wolne wybory, respektować zasady powszechnego prawa wyborczego, chronić prawa człowieka i swobody jednostki oraz wolność mediów, a także zgodzili się na obecność zagranicznych obserwatorów wyborczych¹³³. Podczas spotkania paryskiego osiągnięto również porozumienie w kwestii instytucjonalizacji procesu KBWE, powołując nowe organy – Radę, Komitet, Sekretariat, Centrum Przeciwdziałania Konfliktom oraz Biuro Wolnych Wyborów, wykonujące zadania dotyczące obserwacji wyborów i szerzenia wiedzy o funkcjonowaniu instytucji państwa demokratycznego¹³⁴.

¹³⁰ G. Bush, *Remarks at the University of South Carolina Commencement Ceremony in Columbia*.

¹³¹ J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 163.

¹³² *Document of the Copenhagen meeting of the Conference on the human dimension of the CSCE*, tekst dokumentu dostępny jest pod adresem OBWE, http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992_en.pdf (dostęp: 1.09.2020); por. E. Cziomer, L. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, s. 324.

¹³³ Zob. *Paryska Karta Nowej Europy*, 21 listopada 1990 r., tekst dokumentu dostępny jest pod adresem OBWE, http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045_en.pdf (dostęp: 1.09.2019); por. J. Kukulka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 383.

¹³⁴ *Paryska Karta Nowej Europy*, 21 listopada 1990 r.

Założenia europejskiej polityki Waszyngtonu znajdowały odbicie w zmieniającej się doktrynie NATO. Deklaracja przyjęta w wyniku ustaleń londyńskiego spotkania Rady Północnoatlantyckiej 6 lipca 1990 roku mówiła o nowych ramach współpracy z przechodzącymi okres transformacji krajami Europy Wschodniej i ZSRR oraz o rozszerzeniu politycznego komponentu sojuszu w odpowiedzi na nowe wyzwania i kres konfrontacji zimnowojennej. Deklaracja podkreślała, że członkowie NATO nie uważają już krajów Układu Warszawskiego za przeciwników i zapraszała ZSRR oraz Polskę, Czechosłowację, Bułgarię, Węgry i Rumunię do nawiązania stałych kontaktów dyplomatycznych z sojuszem¹³⁵. Po spotkaniu londyńskim prezydent Bush, odpowiadając na pytanie, czy kraje Europy Wschodniej mogłyby znaleźć się w NATO, stwierdził, że zostało wystosowane otwarte zaproszenie i – choć na razie byłoby to przedwczesne – nie można wykluczyć takiego scenariusza¹³⁶.

W dniu 7 czerwca 1991 roku podczas spotkania Rady Północnoatlantyckiej w Kopenhadze przyjęto deklarację dotyczącą partnerstwa sojuszu z państwami Europy Środkowej i Wschodniej¹³⁷. Wskazano, że proces zbliżenia tych krajów do instytucji zachodnich będzie postępował w ramach stworzonych przez ustalenia KBWE i w zależności od postępów w dziedzinie demokratyzacji w Europie Wschodniej (pkt 4). W deklaracji kopenhaskiej podkreślono także, że członkowie NATO będą usilnie wspierać reformy podjęte w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, tzn. budowę demokratycznego systemu rządów opartego na praworządności i poszanowaniu praw człowieka oraz gospodarek rynkowych (pkt 6). Rola NATO w zakresie wspierania obranego przez kraje wschodnioeuropejskie kierunku przemian miała polegać na rozwoju współpracy w dziedzinie wojskowej i politycznej, obejmującej programy eksperckie, działania informacyjne oraz kontakty na szczeblu parlamentarnym (pkt 9)¹³⁸.

¹³⁵ *Declaration on a transformed North Atlantic Alliance issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council (The London Declaration)*, tekst deklaracji dostępny jest pod adresem NATO, <http://www.nato.int/docu/basic/txt/b900706a.htm> (dostęp: 1.09.2019).

¹³⁶ *The President's News Conference Following the North Atlantic Treaty Organization Summit in London, United Kingdom, July 6, 1990*, zapis konferencji prasowej G.H.W. Busha dostępny jest pod adresem Bush Library, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2056&year=1990&month=7 (dostęp: 1.09.2019).

¹³⁷ *Partnership with the Countries of Central and Eastern Europe*, Statement issued by the North Atlantic Council Meeting in Ministerial Session, June 7, 1991, tekst oświadczenia dostępny jest pod adresem NATO, <http://www.nato.int/docu/basics.htm> (dostęp: 1.09.2019).

¹³⁸ *Ibidem*.

Proces rozszerzający zakres oddziaływania NATO na obszar Europy Wschodniej nabierał szczególnego znaczenia wobec konfliktu jugosłowiańskiego. W dniu 25 czerwca 1991 roku Chorwacja i Słowenia ogłosiły niepodległość, a dwa dni później nastąpiła interwencja wojsk jugosłowiańskich, w której wyniku doszło do eskalacji działań wojennych¹³⁹. Niemal równolegle z eskalacją konfliktu na Bałkanach postępował demontaż struktur międzynarodowych utworzonych pod auspicjami ZSRR – 28 czerwca 1991 roku rozwiązano RWPG, a 1 lipca 1991 roku – Układ Warszawski¹⁴⁰.

Waszyngton i jego sojusznicy z Europy Zachodniej nie od razu byli w stanie dojść do porozumienia w sprawie miejsca krajów wschodnioeuropejskich w strukturach euroatlantyckich. Deklaracja rzymska, przyjęta 8 listopada 1991 roku podczas spotkania Rady Północnoatlantyckiej z udziałem głów państw i rządów, przedstawiła ogólną wizję architektury bezpieczeństwa łączącej Europę i Amerykę Północną, którą miały tworzyć NATO, KBWE, Wspólnoty Europejskie, UZE oraz Rada Europy i ugrupowania regionalne¹⁴¹. Zgodnie z oficjalnymi założeniami w zmienionych realiach NATO powinno odpowiadać przede wszystkim na zagrożenia regionalne, uwzględniając aspekty polityczne związane z przemianami w Europie Wschodniej. W deklaracji rzymskiej podkreślono, że kraje sojuszu popierają i oferują praktyczną pomoc krajom Europy Wschodniej w okresie transformacji, ponieważ dotyka ona interesów Zachodu w dziedzinie bezpieczeństwa (pkt 9). W dokumencie tym stwierdzono również, że NATO może stworzyć bezpieczne ramy dla ewolucji krajów Europy Środkowej, ułatwiając im spełnienie zobowiązań podjętych w ramach KBWE i nadanie demokratycznym przemianom nieodwracalnego charakteru; w tym kontekście podkreślona została zależność między postępem demokratyzacji w tym regionie a perspektywą rozbudowy więzi z NATO (pkt 10). Deklaracja rzymska przewidywała także dalszy rozwój kontaktów instytucjonalnych między NATO a krajami dawnego Układu Warszawskiego na szczeblu ministerialnym, dyplomatycznym i wojskowym (pkt 11). W wyniku ustaleń szczytu w Rzymie została ustanowiona Północnoatlantycka Rada Współpracy (North Atlantic Cooperation Council) – forum konsultacyjne obejmujące członków sojuszu i dziewięć krajów Europy Środkowej

¹³⁹ A. Patek, J. Rydel, J.J. Węc (red.), *Najnowsza historia świata...*, s. 921.

¹⁴⁰ *Ibidem*.

¹⁴¹ *Declaration on Peace and Cooperation issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council (including decisions leading to the creation of the North Atlantic Cooperation Council (NACC) (The Rome Declaration)*, November 8, 1991, tekst oświadczenia dostępny jest pod adresem NATO, <http://www.nato.int/docu/basic/txt/b911108b.htm> (dostęp: 1.09.2019).

i Wschodniej, które w 1992 roku zostało poszerzone o członków Wspólnoty Niepodległych Państw¹⁴².

Znaczenie stopniowego otwierania się NATO dla ewolucji politycznej państw Europy Środkowo-Wschodniej stało się szybko widoczne – współpraca w ramach tworzonych przez sojusz struktur nie tylko odegrała istotną rolę w sferze bezpieczeństwa, ale także ułatwiła podtrzymanie orientacji prozachodniej i proeuropejskiej w krajach tego regionu¹⁴³. Działania administracji G.H.W. Busha w zakresie rozszerzenia sojuszu były jednak zbyt ostrożne, by ostatecznie przesądzić o kierunku ewolucji NATO, a tym samym zapewnić stabilną strukturę bezpieczeństwa dla Europy Środkowej i Wschodniej¹⁴⁴.

2.3.7. Implementacja amerykańskich programów wspierania demokracji w Europie Wschodniej: rola USAID, NED i Kongresu

Ogólne ramy dla realizacji zakrojonych na szerszą skalę działań administracji amerykańskiej na rzecz demokratyzacji krajów Europy Wschodniej stworzyła ustawa SEED, jednak już wcześniej w regionie tym aktywne były Amerykańska Agencja Rozwoju Międzynarodowego i Narodowy Fundusz na rzecz Demokracji, które przekazywały środki na działalność antykomunistycznych środowisk politycznych i instytucji obywatelskich¹⁴⁵. Jak wspomniano wyżej, tylko część programów pomocowych realizowanych na podstawie ustawy SEED w krajach Europy Wschodniej dotyczyła bezpośrednio spraw demokratyzacji. K. Quigley oszacował, że około 70 procent środków przekazywanych przez Stany Zjednoczone do Europy Wschodniej po 1989 roku miało służyć budowie gospodarki rynkowej, 21 procent – poprawie warunków

¹⁴² NATO Handbook, *The North Atlantic Cooperation Council*, informacja dotycząca Północnoatlantyckiej Rady Współpracy dostępna jest pod adresem NATO, <http://www.nato.int/docu/handbook/2001/hb020201.htm> (dostęp: 1.09.2019).

¹⁴³ Por. J. Ćwiek-Karpowicz, P.M. Kaczyński, *Assisting Negotiated Transition to Democracy. Lessons from Poland, 1980–1999*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006, s. 45–46; E. Cziomer, L. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, s. 273–285.

¹⁴⁴ J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 163.

¹⁴⁵ Po 1989 r. dostrzegalny był wpływ wcześniejszych inicjatyw edukacyjnych realizowanych pod auspicjami USIA na obszarze bloku wschodniego na kształtowanie elit nowych demokracji. Jak zauważyli J. Ćwiek-Karpowicz i P.M. Kaczyński, na liście polskich stypendystów programu Fulbrighta można znaleźć szerokie grono osób odgrywających znaczącą rolę w życiu publicznym i gospodarczym, takich jak M. Belka, G. Kołodko, B. Wyżnikiewicz, D. Rosati, B. Liberadzki, D. Hübner czy H. Bochniarz – zob. J. Ćwiek-Karpowicz, P.M. Kaczyński, *Assisting Negotiated Transition...*, s. 29–30.

życia, a mniej niż 9 procent przekazywanych było na projekty bezpośrednio dotyczące rozwoju demokracji¹⁴⁶.

Rolę głównego administratora programów wspierania demokracji w Europie Wschodniej wykonywała USAID, która przydzielała granty instytucjom związanym z NED oraz amerykańskim organizacjom pozarządowym na prowadzenie poszczególnych projektów, dotyczących procedur wyborczych, wzmacniania instytucji państwowych, wymiaru sprawiedliwości, wolnych mediów oraz rozwoju III sektora¹⁴⁷. W 1990 roku Narodowy Fundusz na rzecz Demokracji zarządzał funduszami w wysokości 10,8 miliona dolarów, przeznaczonymi w ramach SEED na wspieranie demokratyzacji krajów Europy Środkowej i Wschodniej¹⁴⁸. Od września 1989 roku NED ze środków przydzielonych przez USAID realizował bezpośrednie działania nakierowane na podnoszenie aktywności sił demokratycznych i prozachodnich w Polsce i na Węgrzech. Zadaniem funduszu było m.in. przekazywanie wsparcia finansowego węgierskiemu Stowarzyszeniu Wolnych Demokratów i Węgierskiemu Forum Demokratycznemu na druk własnych publikacji i prowadzenie działań informacyjnych na temat budowy demokracji; organizacje afiliowane przy NED otrzymały środki na obserwację wyborów parlamentarnych oraz rozpowszechnianie informacji promujących prywatną przedsiębiorczość i transformację demokratyczną na Węgrzech. Projekt realizowany przez NED na Węgrzech obejmował także szkolenia dla członków partii politycznych opowiadających się za demokratyzacją¹⁴⁹. W Polsce NED ze środków przydzielonych przez USAID dofinansował wybrane instytucje opowiadające się za demokratyzacją, m.in. Stowarzyszenie Wolnego Słowa i jeden z nowych dzienników, a także przydzielił fundusze na działania edukacyjne dotyczące budowy społeczeństwa obywatelskiego i reform wolnorynkowych¹⁵⁰.

¹⁴⁶ Zob. K. Quigley, *Lofty Goals, Modest Results. Assisting Civil Society in Eastern Europe*, [w:] M. Ottaway, T. Carothers (red.), *Funding Virtue. Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Carnegie Endowment, Washington, DC 2000, s. 197.

¹⁴⁷ Zob. *ibidem*.

¹⁴⁸ *Mid-Term Evaluation of the Agency for International Development's FY 1990 Democratic Pluralism Initiative Program in Central and Eastern Europe*, September 1, 1992, USAID, 1992, ANNEX A FY 1990 Assistance to Central and Eastern Europe, s. 122.

¹⁴⁹ USAID Documents, *AID grant no. ANE-0001-G-SS-9045-00 to the National Endowment for Democracy to support the democratic transition process in Hungary*, za: USAID, dokument opublikowany 29 września 1989 r.

¹⁵⁰ USAID Documents, *AID grant no. ANE-0007-G-SS-9044-00 to the National Endowment for Democracy for a program to support the Democratic transition in Poland*, za: USAID, dokument opublikowany 29 września 1989 r.; por. także informacje pod adresem US-AID Mission to Poland, <http://www.usaid.gov/pl/timeline.htm> (dostęp: 1.09.2019).

W 1990 roku jednym z większych programów wspierania demokracji zrealizowanych pod auspicjami USAID i NED była „Inicjatywa Demokratycznego Pluralizmu w Europie Wschodniej” (*Democratic Pluralism Initiative in Eastern Europe*)¹⁵¹. W roku fiskalnym 1990 na program ten, którym objęto Polskę, Czechy, Słowację i Węgry, USAID przekazał 5,57 miliona dolarów. Zgodnie z raportem ewaluacyjnym z lutego 1992 roku projekty wdrażane od 1990 roku w ramach „Inicjatywy Demokratycznego Pluralizmu” dotyczyły m.in. organizacji pierwszych wolnych wyborów w wymienionych krajach, tzn. finansowania sprzętu potrzebnego do przeprowadzenia wyborów, programów edukacyjnych na temat procedur wyborczych, badań opinii i działalności zespołów obserwacyjnych¹⁵². Projekty realizowane w ramach tej inicjatywy obejmowały także techniczne wsparcie dla nowych parlamentów, pomoc w rekonstrukcji systemu prawnego, szkolenia pracowników samorządów dotyczące funkcjonowania urzędów w warunkach demokratycznych, szkolenia dla wydawców prasy oraz wsparcie dla przedsiębiorców i rolników, aby mogli funkcjonować jako grupy interesu w realiach demokratycznych. Do najbardziej udanych projektów finansowanych przez USAID zaliczono działania polegające na dostarczaniu sprzętu potrzebnego podczas kampanii wyborczych i samych głosowań; wysoko oceniono również projekt realizowany przez polską Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej dotyczący szkoleń urzędników samorządowych¹⁵³.

Najdroższym projektem finansowanym w ramach „Inicjatywy Demokratycznego Pluralizmu” była pomoc dla NSZZ „Solidarność” – przekazana za pośrednictwem afiliowanego przy NED i AFL-CIO Instytutu Wolnych Związków Zawodowych (FTUI) – opiewająca na około 1,5 miliona dolarów, z czego 690 tysięcy dolarów przeznaczono na sprzęt, wyposażenie biur i druk publikacji, a resztę na działania statutowe zarządu krajowego „S”. Wsparcie dla Solidarności zaliczano do działań na rzecz demokratyzacji, uzasadniając to tym, że rola „S” wykraczała poza działalność związkową, a jej 2,5 miliona członków miało zapewniać poparcie dla reform demokratycznych na różnych poziomach¹⁵⁴. W grudniu 1991 roku USAID rozpoczęła realizację

¹⁵¹ Zob. *An Evaluation of the United States Agency for International Development's Democratic Pluralism Initiative in Poland, The Czech and Slovak Federated Republic, and Hungary, for the United States Agency for International Development*, February 1992, USAID.

¹⁵² *Ibidem*.

¹⁵³ *Ibidem*, s. 10–11; por. sprawozdanie z działalności Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej pod adresem tejże fundacji, <http://www.frdl.org.pl/fundacja/fundacja.htm> (dostęp: 1.09.2019).

¹⁵⁴ *Mid-Term Evaluation of the Agency for International Development's FY 1990 Democratic Pluralism Initiative Program in Central and Eastern Europe*, September 1, 1992, USAID, s. 36–40.

projektu wspierania tworzonych przez Solidarność biur regionalnych, które miały stanowić związkowe zaplecze eksperckie w sprawach ekonomicznych i prawnych¹⁵⁵.

Niezależne związki zawodowe krajów Europy Wschodniej otrzymywały również – za pośrednictwem FTUI – znaczące środki z budżetu Narodowego Funduszu na rzecz Demokracji. W 1990 roku NED przydzielił granty celowe FTUI na wspieranie związków zawodowych na Węgrzech – głównym beneficjentem była Demokratyczna Liga Niezależnych Związków Zawodowych (FSDZL-LIGA), która otrzymała 410 tysięcy dolarów z budżetu NED i 107 tysięcy dolarów ze środków USAID pozostających w gestii NED; pomoc ta związana była z wyborami i formalnie miała służyć edukacji wyborczej oraz poprawie frekwencji. W tym samym roku za pośrednictwem FTUI Narodowy Fundusz na rzecz Demokracji przekazał ponad 350 tysięcy dolarów dla bułgarskiej konfederacji związków zawodowych „Podkrepa”, blisko 300 tysięcy dolarów dla rumuńskich organizacji pracowniczych (przede wszystkim konfederacji FRATIA) oraz 110 tysięcy dolarów dla organizacji pracowniczych w Czechosłowacji¹⁵⁶.

W 1990 roku znaczące środki z budżetu NED zostały przeznaczone na oddziaływanie na opinię publiczną w okresie przedwyborczym. Fundusz – za pośrednictwem organizacji pozarządowej Freedom House – dotował wybrane media o orientacji demokratycznej i prozachodniej. Na potrzeby rumuńskiej gazety „Romania Libera” NED przeznaczył za pośrednictwem Freedom House około 520 tysięcy dolarów; około 230 tysięcy dolarów przekazanych zostało na wydawanie bułgarskiej gazety sił demokratycznych „Demokratia”; do czechosłowackiego dziennika „Lidové Noviny” dzięki NED trafiło 160 tysięcy dolarów¹⁵⁷. Programy wsparcia mediów o orientacji prozachodniej i demokratycznej finansowała także USAID, która w 1990 roku przekazała m.in. 100 tysięcy dolarów na wybrane polskie tytuły prasowe¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Por. informacje pod adresem USAID Mission to Poland, <http://www.usaid.gov/pl/timeline.htm> (dostęp: 1.09.2019).

¹⁵⁶ NED, *Grants: Democracy Projects Database*, informacje na temat grantów udzielanych przez Narodowy Fundusz na rzecz Demokracji są dostępne pod adresem internetowym funduszu, <http://www.ned.org/> (dostęp: 1.09.2019).

¹⁵⁷ Ze względów formalnych i politycznych odbiorcą grantów NED we wspomnianych przypadkach był Freedom House, a media z krajów Europy Wschodniej występowały jako *subgrantee* – czyli grantobiorca docelowy. Dane na temat grantów udzielanych przez Narodowy Fundusz na rzecz Demokracji podawane są za Narodowym Funduszem na rzecz Demokracji według archiwum NED, *Grants: Democracy Projects Database*, pod adresem internetowym funduszu, <http://www.ned.org/> (dostęp: 1.09.2019).

¹⁵⁸ *Mid-Term Evaluation of the Agency for International Development's FY 1990 Democratic Pluralism Initiative Program in Central and Eastern Europe*, September 1, 1992, USAID, s. 71–72.

Zaangażowanie amerykańskie w rozwój wolnych mediów w Polsce po 1989 roku obejmowało również szkolenia dla dziennikarzy organizowane przez NED i Ford Foundation¹⁵⁹.

Jednym z kontrowersyjnych obszarów działań na rzecz demokratyzacji w krajach Europy Środkowo-Wschodniej po 1989 roku były programy bezpośredniego wsparcia dla stronnictw politycznych, uznanych przez agendy amerykańskiej administracji za sprzyjające demokracji. Zadania z tej sfery – polegające na przekazywaniu funduszy na działalność bieżącą, szkolenia lub pomoc techniczną – wykonywały przede wszystkim afiliowane przy NED przybudówki Partii Demokratycznej i Partii Republikańskiej oraz korzystające z grantów USAID amerykańskie organizacje pozarządowe. Forum Obywatelskie Václava Havla uzyskało wsparcie na kampanię przed wyborami z czerwca 1990 roku dzięki środkom przekazanym w formie grantu USAID (w wysokości 290 tys. dolarów) amerykańskiej organizacji pozarządowej Instytut na rzecz Demokracji w Europie Wschodniej (the Institute for Democracy in Eastern Europe – IDEE)¹⁶⁰.

Tylko w 1990 roku Narodowy Fundusz na rzecz Demokracji przeznaczył około 700 tysięcy dolarów – za pośrednictwem afiliowanego przy Partii Republikańskiej Międzynarodowego Instytutu Republikańskiego (IRI) – na „techniczne” wsparcie bułgarskiej Unii Sił Demokratycznych¹⁶¹. W tym samym roku NED – za pośrednictwem IRI – przekazał około 200 tysięcy dolarów na wspieranie demokratycznych partii politycznych na Węgrzech oraz drugie tyle na szkolenia dla członków rumuńskich partii politycznych¹⁶². Afiliowany przy NED i Partii Demokratycznej Narodowy Instytut Demokratyczny (NDI) prowadził w 1990 roku – dzięki środkom NED – szkolenia dla członków partii politycznych w Czechosłowacji, Polsce i na Węgrzech¹⁶³. W 1990 roku NDI otrzymał z NED na wspieranie polskich ugrupowań granty w wysokości ponad 110 tysięcy dolarów. W kwietniu 1991 roku NDI

¹⁵⁹ Zob. J. Ćwiek-Karpowicz, P.M. Kaczyński, *Assisting Negotiated Transition...*, s. 49.

¹⁶⁰ *Mid-Term Evaluation of the Agency for International Development's FY 1990 Democratic Pluralism Initiative Program in Central and Eastern Europe*, September 1, 1992, USAID, s. 83–84; por. informacje pod adresem Institute for Democracy in Eastern Europe, <http://www.idee.org/idee.html> (dostęp: 1.09.2019).

¹⁶¹ Dane na temat grantów udzielanych przez Narodowy Fundusz na rzecz Demokracji podawane są za archiwum NED, *Grants: Democracy Projects Database*, pod adresem internetowym funduszu, <http://www.ned.org/> (dostęp: 1.09.20219).

¹⁶² Dane z archiwum Narodowego Funduszu na rzecz Demokracji; por. T. Carothers, *Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC 1999, s. 119.

¹⁶³ Dane na temat grantów udzielanych przez Narodowy Fundusz na rzecz Demokracji za archiwum NED.

– w ramach projektu wspierania demokratycznego systemu partyjnego w Polsce – kosztem 24 tysięcy dolarów zorganizował 4-dniowe seminarium w Pułtusku, prowadzone przez ekspertów z USA i Europy Zachodniej dla działaczy wybranych ugrupowań, dotyczące badań opinii publicznej, tworzenia struktur partyjnych i technik PR. W spotkaniu uczestniczyło kilkudziesięciu polityków m.in. z Porozumienia Centrum, ROAD (Unii Demokratycznej), Kongresu Liberalno-Demokratycznego, Solidarności, Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego, PPS i PSL (w dokumentach USAID wskazano wątpliwości strony amerykańskiej związane z udziałem w szkoleniu PSL jako spadkobiercy ZSL); oceny polskich działaczy na temat przydatności tego szkolenia były „mieszane”¹⁶⁴.

Za pomocą środków z budżetu funduszu NED Międzynarodowy Instytut Republikański i Narodowy Instytut Demokratyczny równolegle ze wspieraniem wybranych sił politycznych wykonywały zadania związane z obserwacją przebiegu wyborów w Bułgarii, Czechosłowacji, na Węgrzech, w Jugosławii i w Rumunii¹⁶⁵.

Działania dotyczące wspierania nowo utworzonych demokratycznych instytucji państwowych w Europie Wschodniej realizowane były także pod auspicjami Kongresu. W tym kontekście warto przypomnieć o roli amerykańskiej Komisji Helsińskiej, która w ramach zadań związanych z monitorowaniem postępów w wykonywaniu postanowień KBWE dotyczących respektowania reguł demokracji i ochrony praw człowieka śledziła istotne procesy polityczne w państwach postkomunistycznej Europy, przebieg wyborów, kierunki działania głównych sił politycznych oraz wskazywała zagrożenia dla budowy demokracji¹⁶⁶.

Od 1989 roku Kongres finansował projekt realizowany pod kierunkiem kongresmena J.M. Frosta z Partii Demokratycznej, polegający na udzielaniu wsparcia finansowego i technicznego nowym legislaturom krajów Europy Środkowej i Wschodniej. W październiku 1989 roku Kongres przekazał sprzęt i zasoby biblioteczne parlamentowi polskiemu¹⁶⁷. W następnych latach

¹⁶⁴ *Mid-Term Evaluation of the Agency for International Development's FY 1990 Democratic Pluralism Initiative Program in Central and Eastern Europe*, September 1, 1992, USAID, s. 72–73.

¹⁶⁵ Dane z archiwum Narodowego Funduszu na rzecz Demokracji; por. T. Carothers, *Aiding Democracy Abroad...*, s. 119.

¹⁶⁶ Zob. *Report on the Elections in the Czech and Slovak Federal Republic for the Federal Assembly and the Czech and Slovak National Councils*, June 8–9, 1990, CSCE, Washington, DC 1990; *Report on the U.S. Helsinki Commission Delegation Visit to Hungary, Yugoslavia, and Albania*, 22–28 March, 1991, CSCE, Washington, DC 1991.

¹⁶⁷ USAID, *Mission to Poland*, <http://www.usaid.gov/pl/timeline.htm> (dostęp: 1.09.2019).

podobnego wsparcia pod auspicjami amerykańskiego Kongresu i USAID udzielano parlamentom innych krajów regionu, m.in. Węgier i Bułgarii. Jak podaje T. Carothers, ogółem w ramach programu kierowanego przez Frosta Stany Zjednoczone przekazały parlamentom wschodnioeuropejskich krajów postkomunistycznych ponad 1200 komputerów¹⁶⁸. Od 1991 do 1995 roku z inicjatywy Kongresu USAID prowadziła szkolenia dla członków bułgarskiego parlamentu i personelu administracyjnego tamtejszej legislatury; sfinansowano także wyposażenie i zasoby biblioteczne¹⁶⁹. Pomocy tego rodzaju strona amerykańska przypisywała istotne znaczenie ze względu na m.in. obserwacje USAID wskazujące, że członkowie wschodnioeuropejskich parlamentów charakteryzowali się słabym przygotowaniem do pełnionych funkcji, a same parlamenty borykały się z poważnymi trudnościami proceduralnymi, prawnymi i technicznymi¹⁷⁰.

Rolę zaplecza intelektualnego dla działań prowadzonych przez USAID i NED oraz inicjatyw Kongresu dotyczących wspierania demokratyzacji w Europie Wschodniej odgrywały amerykańskie uniwersytety i ośrodki badawcze. Kierunki amerykańskiej pomocy zagranicznej dla krajów tego regionu i schemat działań na polu wspierania demokratyzacji były kształtowane w oparciu o przygotowane na zlecenie USAID analizy specjalistów z Uniwersytetu Harvarda, Yale, Rand Corporation i innych ośrodków badawczych¹⁷¹. Środowisko akademickie i wyspecjalizowane jednostki uczelniane (m.in. Columbia Law School, University at Albany – State University of New York czy Rutgers University) uczestniczyły w pracach nad projektami dotyczącymi szkolenia urzędników, edukacji obywatelskiej i wspierania legislatur, a także zajmowały się ewaluacją projektów USAID¹⁷².

W działania dotyczące wspierania przemian w Europie Wschodniej zaangażowane były także inne instytucje amerykańskiego życia publicznego. W 1990 roku NED udzielił grantu przedstawicielom amerykańskiej palestry (American Bar Association, Section of International Law and Practice) w wysokości 400 tysięcy dolarów na opracowanie i wprowadzenie w życie

¹⁶⁸ Zob. T. Carothers, *Aiding Democracy Abroad...*, s. 181.

¹⁶⁹ Zob. *Frost Task Force – Technical Assistance and Equipment to the National Assembly*, informacje USAID dotyczące działań zespołu kongresmena Frosta dostępne są pod adresem USAID, <http://bulgaria.usaid.gov/96/24/product.html> (dostęp: 1.09.2019).

¹⁷⁰ *Mid-Term Evaluation of the Agency for International Development's FY 1990 Democratic Pluralism Initiative Program in Central and Eastern Europe*, September 1, 1992, USAID.

¹⁷¹ Zob. *Thinking about a 'Marshall Plan' for Eastern Europe. Summary of a Conference*, Harvard Institute for International Development, USAID, April 1990.

¹⁷² *Mid-Term Evaluation of the Agency for International Development's FY 1990 Democratic Pluralism Initiative Program in Central and Eastern Europe*, September 1, 1992, USAID.

programu technicznego wsparcia prawnego dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej¹⁷³. American Bar Association od 1990 roku realizowała program pod nazwą *Central European and Eurasian Law Initiative* (CEELI), dotyczący wsparcia amerykańskich prawników dla krajów postkomunistycznych w zakresie budowy nowej infrastruktury prawnej, która miała ułatwić konsolidację demokracji i gospodarki wolnorynkowej¹⁷⁴. W kwietniu 1991 roku American Bar Association zainicjowała projekt – realizowany m.in. we współpracy z polskimi władzami i uniwersytetami – obejmujący szkolenia przedstawicieli polskiego sądownictwa i wymiaru sprawiedliwości oraz przygotowanie komentarzy prawnych dotyczących reform konstytucyjnych i ustaw¹⁷⁵. Program CEELI był rozwijany w latach późniejszych w ramach współpracy American Bar Association i Departamentu Stanu, obejmując – obok opracowywania aktów prawnych na potrzeby poszczególnych państw postkomunistycznych – także szkolenia dla sędziów i przedstawicieli innych profesji prawniczych z krajów postkomunistycznych w zakresie procedur wyborczych, tworzenia kodeksów etyki zawodowej oraz upowszechniania zachodnich osiągnięć prawnych w dziedzinie społecznej kontroli funkcjonowania organów władzy, takich jak instytucja wysłuchania publicznego¹⁷⁶.

2.4. Polityka USA wobec przemian ustrojowych w ZSRR i procesów demokratyzacji w dawnych republikach radzieckich

2.4.1. Sprawy demokratyzacji w polityce USA wobec rozkładu ZSRR (1990–1991)

W polityce USA wobec ZSRR po 1989 roku sprawa sukcesu pierestrojki i reform demokratycznych należała do celów istotnych, ponieważ wiązała się z ważnymi interesami amerykańskimi dotyczącymi redukcji zagrożenia militarnego ze strony ZSRR. Dla administracji Busha postępy demokratyzacji

¹⁷³ Archiwum NED.

¹⁷⁴ Zob. informacje pod adresem American Bar Association, http://www.abanet.org/rol/europe_and_eurasia/ (dostęp: 1.09.2019).

¹⁷⁵ USAID Mission to Poland, <http://www.usaid.gov/pl/timeline.htm> (dostęp: 1.09.2019).

¹⁷⁶ Zob. Department of State, *Supporting Human Rights and Democracy: The U.S. Record 2002–2003*, Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, June 24, 2003, Washington, DC 2003.

w ZSRR i polityka Moskwy wobec przemian w jej strefie wpływów pozostawały wskazówką świadczącą o stopniu zagrożenia dla interesów zachodnich. Wywieranie nacisku na ZSRR w celu uzyskania postępu w ważnych dla Waszyngtonu kwestiach dotyczących redukcji zbrojeń, przyszłości Europy Wschodniej i polityki wewnętrznej ZSRR było możliwe ze względu na stan gospodarki ZSRR, zmuszający M. Gorbaczowa do pozyskiwania pomocy gospodarczej ze strony rządów zachodnich oraz wsparcia międzynarodowych instytucji finansowych. Dla upadającego imperium radzieckiego istotne znaczenie miały także stosunki handlowe z USA, amerykańskie kredyty na zakup żywności i wsparcie Waszyngtonu w próbach pozyskania zagranicznego kapitału. Zaostrzające się problemy ekonomiczne Moskwy rodziły także oczekiwania dotyczące bezpośredniej amerykańskiej pomocy gospodarczej dla przemian w ZSRR¹⁷⁷.

Pomimo deklarowanego poparcia Busha dla pierestrojki i samego Gorbaczowa w administracji i Kongresie sprawa pomocy dla ZSRR z wielu przyczyn pozostawała przedmiotem poważnych kontrowersji. W Kongresie programy pomocy zagranicznej nie cieszyły się uznaniem ze względu na nastroje opinii publicznej i problemy gospodarcze w samych Stanach Zjednoczonych, trwające od przełomu lat 80. i 90. XX wieku¹⁷⁸. W 1990 roku administracja Busha podawała wiele argumentów przeciwko przyznaniu pomocy Moskwie – wskazując na wolne tempo przemian gospodarczych w ZSRR, zbyt mały postęp w dziedzinie ograniczania zbrojeń i aktywność ZSRR w zakresie wspierania ruchów lewicowych. Pentagon zaś argumentował, że zachodni kapitał może zostać przez ZSRR wykorzystany na cele militarne¹⁷⁹.

¹⁷⁷ Zob. G. Bush, B. Scowcroft, *Świat przekształcony*, s. 48–55; J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 258–260; por. A. Bryc, *Polityka wobec Rosji i innych państw poradzieckich*, [w:] J. Zając (red.), *Polityka zagraniczna USA...*, s. 67–81.

¹⁷⁸ C. Tarnoff, *The Former Soviet Union and U.S. Foreign Assistance in 1992. The Role of Congress*, CRS Report for Congress, May 2004, s. 27, 29–30, https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metacrs9651/m1/1/high_res_d/RL32410_2004May20.pdf (dostęp: 1.09.2019).

¹⁷⁹ *Statement by Press Secretary Fitzwater on President Bush's Meeting with President Francois Mitterrand of France Prior to the Houston Economic Summit*, July 9, 1990, tekst oświadczenia pod adresem Bush Library, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2060&year=1990&month=7 (dostęp: 1.09.2019); *Houston Economic Summit Political Declaration: Securing Democracy*, July 10, 1990, tekst deklaracji pod adresem Bush Library, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2063&year=1990&month=7 (dostęp: 1.09.2019); zob. T. Friedman, *24-Nation Group Expands Aid Plan in Eastern Europe*, „New York Times”, 5 lipca 1990 r., <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9C0CE3DA113BF936A35754C0A966958260&fta=y> (dostęp: 1.09.2019).

Sprawa wsparcia dla reform Gorbaczowa była dyskutowana podczas szczytu G7 w Houston w lipcu 1990 roku. Strona amerykańska konsekwentnie sprzeciwiała się przyznaniu ZSRR pomocy, ale inni przywódcy – m.in. H. Kohl i F. Mitterand, byli bardziej skłonni do popierania Gorbaczowa, w obawie, że mogłoby dojść do zastąpienia Gorbaczowa przez przywódcę mniej skłonnego do reform¹⁸⁰. W przyjętej w Houston deklaracji powtórzono zapewnienia o poparciu dla pierestrojki i budowy demokracji w ZSRR oraz stwierdzono, że Związkowi Radzieckiemu zostanie udzielona pomoc techniczna, a niektóre kraje być może udzielą Moskwie kredytów. Jednocześnie pośrednio wskazano warunki, jakie ZSRR powinien spełnić, by uzyskać wsparcie międzynarodowe – przyspieszenie reform rynkowych, ograniczenie wydatków na zbrojenia oraz wstrzymanie udzielania pomocy „narodom, które wzniecają regionalne konflikty”¹⁸¹. James Baker 10 lipca ogłosił, że decyzja amerykańska w sprawie pomocy gospodarczej dla ZSRR może się zmienić, jeśli ZSRR wyjdzie naprzeciw wskazanym przez państwa G7 oczekiwaniom¹⁸². Następnego dnia G. Bush sugerował, że sprawy pomocy dla ZSRR są związane z rokowaniami START¹⁸³.

Dylematy amerykańskiej polityki wobec ZSRR pogłębiały coraz silniejsze dążenia niepodległościowe republik bałtyckich i innych narodów zdominowanych przez Moskwę. Polityka Gorbaczowa wobec tendencji niepodległościowych republik stanowiła dla USA jeden z mierników wskazujących, w jakim stopniu radzieckie przywództwo było gotowe zrezygnować z praktyk autorytarnych. Od końca 1989 roku coraz bardziej istotnym punktem relacji amerykańsko-radzieckich stawał się problem republik bałtyckich, których aneksji przez ZSRR Stany Zjednoczone nigdy oficjalnie nie uznały¹⁸⁴.

Administracja Busha powoli wypracowywała własną politykę wobec procesów zachodzących na obszarze Związku Radzieckiego. Mając na uwadze przebieg rozmów rozbrojeniowych i ogólną politykę wspierania reform

¹⁸⁰ J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 381.

¹⁸¹ *Houston Economic Declaration*, July 11, 1990, tekst oświadczenia pod adresem Uniwersytetu Toronto, <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1990houston/declaration.html#soviet> (dostęp: 1.09.2019).

¹⁸² *Remarks of Secretary of State James A. Baker III in Presentation of the Summit Political Communiqué*, Houston, July 10, 1990, tekst wystąpienia pod adresem Uniwersytetu Toronto, <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1990houston/remarks.html> (dostęp: 1.09.2019).

¹⁸³ *The President's News Conference Following the Houston Economic Summit*, July 11, 1990, zapis konferencji prasowej pod adresem Bush Library, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2067&year=1990&month=7 (dostęp: 1.09.2019).

¹⁸⁴ CRS Report for Congress, Curt Tarnoff, *The Former Soviet Union and U.S. Foreign Assistance in 1992: The Role of Congress*, CRS, Library of Congress, May 2004, s. 3–6.

podjętych przez Gorbaczowa, Waszyngton prowadził taktykę unikania stawiania kwestii republik bałtyckich na ostrzu noża, aby podtrzymywać dobry klimat kontaktów na najwyższym szczeblu i wizję zastąpienia konfrontacji strategicznym partnerstwem¹⁸⁵.

Spór związany z dążeniami niepodległościowymi krajów bałtyckich zaostriżł się wiosną 1990 roku¹⁸⁶. W wyborach 24 lutego 1990 roku do Rady Najwyższej Litewskiej SRR zwycięstwo odniósł niepodległościowy ruch Sąjūdis. Raport amerykańskiej Komisji Helsińskiej z 6 marca 1990 roku wskazywał, że USA mogą być zmuszone do zmiany dotychczasowej polityki wobec Litwy (która opierała się na nieuznawaniu istniejących organów władzy jako reprezentacji narodu litewskiego w związku z polityką nieuznawania wchłonięcia republik bałtyckich przez ZSRR), ponieważ społeczeństwo litewskie uznawało te wybory za wolne i demokratyczne, a wyłonione władze za reprezentatywne¹⁸⁷.

W odpowiedzi na litewską deklarację niepodległości z 11 marca Białe Dom apelował do Moskwy o uznanie woli pochodzących z wyborów władz Litwy i zakończenie sporu na drodze pokojowej¹⁸⁸. Trzynastego marca, odpowiadając na pytania dziennikarzy, G. Bush zajął ostrożne stanowisko, stwierdzając, że oczekuje na pokojowe rozwiązanie konfliktu i chce zobaczyć, jak będzie wyglądać ewolucja kontroli nad tym terytorium¹⁸⁹. W kwietniu 1990 roku w administracji były różne stanowiska co do tego, jak należy zareagować na problem rosyjskiego embarga na dostawy energii na Litwę: Baker chciał chronić stosunki z ZSRR, a Scowcroft uważał, że USA powinny postawić sprawę stanowczo, przy czym argumentem amerykańskim w sporze z Gorbaczowem dotyczącym republik radzieckich była decyzja władz republik wyłonionych w wyborach odbywających się z poszanowaniem procedur demokratycznych¹⁹⁰.

W drugiej połowie 1990 roku proces usamodzielniania się republik radzieckich nabierał tempa, a próby powstrzymania rozpadu ZSRR przez

¹⁸⁵ G. Bush, B. Scowcroft, *Świat przekształcony*, s. 230–237; por. Z. Brzeziński, *Druża szans*, s. 50–52.

¹⁸⁶ J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 453; A. Patek, J. Rydel, J.J. Węc (red.), *Najnowsza historia świata...*, s. 919.

¹⁸⁷ Zob. Commission on Security and Cooperation in Europe, *Report on the Supreme Soviet Elections in Lithuania*, U.S. CSCE, March 1990, s. 18.

¹⁸⁸ *Statement by Press Secretary Fitzwater on the Restoration of Lithuanian Independence*, March 11, 1990, tekst oświadczenia pod adresem Bush Library, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=1637&year=1990&month=3 (dostęp: 1.09.2019).

¹⁸⁹ *The President's News Conference*, March 13, 1990, zapis konferencji prasowej G.H.W. Busha pod adresem Bush Library, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=1641&year=1990&month=3 (dostęp: 1.09.2019).

¹⁹⁰ G. Bush, B. Scowcroft, *Świat przekształcony*, s. 230–233.

Gorbaczowa przy jednoczesnym utrzymaniu kierunku reformatorskiego nie przynosiły sukcesów. W dniu 12 czerwca 1990 roku Rosja proklamowała suwerenność, a jej śladem poszły Ukraina, Mołdawia, Białoruś, republiki Azji Środkowej oraz Armenia¹⁹¹.

Administracja Busha wciąż nie przedstawiała jednak czytelnej koncepcji działania wobec rozpadu ZSRR. Widoczny wzrost znaczenia sił niechętnych reformom i rozczarowanie polityką Gorbaczowa, który nie decydował się na ostateczne przejście do gospodarki rynkowej, porzucenie socjalizmu i pozostałości dawnego reżimu, powodowały, że Waszyngton nadal wstrzymywał się z podjęciem szerzej zakrojonych działań w sferze pomocy zagranicznej skierowanych do republik radzieckich. Istotną rolę odgrywały także obawy administracji, że pomoc mogłaby posłużyć do zakonserwowania *status quo* w ZSRR¹⁹². W grudniu 1990 roku USA odpowiedziały jednak na prośbę E. Szewardnadze o pomoc w zakresie żywności i leków, udzielając kredytów na zakup amerykańskich towarów¹⁹³.

Na początku 1991 roku widoczne stały się oznaki zatrzymania przemian w ZSRR. Trzynastego stycznia, kiedy Stany Zjednoczone szykowały się do ataku na wojska Saddama Husajna, oddziały sowieckie zaatakowały wieżę telewizyjną w Wilnie; krwawo stłumiono także demonstracje na Łotwie i w Estonii¹⁹⁴. Gorbaczow starał się przekonać Zachód, że nie wydał rozkazu użycia siły i proponował nowy układ związkowy. Ważnym sygnałem było wystąpienie ówczesnego przewodniczącego rosyjskiego parlamentu Borysa Jelcyna, który stanął w obronie Bałtów i domagał się odejścia Gorbaczowa¹⁹⁵. Bush 13 stycznia potępił użycie siły przeciwko demokratycznie wybranym władzom republik bałtyckich¹⁹⁶. W orędziu o stanie Unii amerykański prezydent mówił, że USA będą pomagać republikom bałtyckim w ich dążeniach do samostanowienia na drodze pokojowej przez nakłanianie ZSRR do wycofania części sił i do dialogu¹⁹⁷.

¹⁹¹ J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 453.

¹⁹² CRS Report for Congress, C. Tarnoff, *The Former Soviet Union and U.S. Foreign Assistance in 1992: The Role of Congress*, s. 3–6.

¹⁹³ *Ibidem*.

¹⁹⁴ A. Patek, J. Rydel, J.J. Węc (red.), *Najnowsza historia świata...*, s. 920.

¹⁹⁵ G. Bush, B. Scowcroft, *Świat przekształcony*, s. 508–510.

¹⁹⁶ G.H.W. Bush, *Remarks on Soviet Military Intervention in Lithuania and a Question-and-Answer Session with Reporters*, January 13, 1991, tekst wystąpienia pod adresem Bush Library, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2619&year=1991&month=01 (dostęp: 1.09.2019).

¹⁹⁷ Idem, *Address before a Joint Session of the Congress on the State of the Union*, tekst wystąpienia pod adresem Bush Library, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2656&year=1991&month=1 (dostęp: 1.09.2019).

W lutym 1991 roku w republikach bałtyckich i Moskwie składała wizytę delegacja amerykańskiego Kongresu na czele z kongresmenem Stenym Hoyerem, przewodniczącym Komisji Helsińskiej. Landsbergis mówił członkom delegacji o zagrożeniu ze strony wojsk radzieckich, wciąż zajmujących ważne obiekty na Litwie; delegaci podkreślali, że ich wizyta była sygnałem, że pomimo kryzysu w Zatoce Perskiej USA nie straciły z oczu sytuacji republik bałtyckich. Landsbergis prosił także o ochronę polityczną oraz pomoc dla litewskiej niepodległości i demokracji. Podczas lutowej wizyty w ZSRR Hoyer spotkał się również z Jelcynem, który wyrażał poparcie dla praw republik bałtyckich do samodzielności, krytykował agresywne radzieckie kroki i mówił o odwołaniu od reform w polityce radzieckiej, zapowiadając działania na rzecz zahamowania tych tendencji. Jelcyn został zaproszony do Waszyngtonu w imieniu parlamentarzystów amerykańskich, ale w odpowiedzi stwierdził, że jako głowa rosyjskiego parlamentu oczekuje zaproszenia od prezydenta Busha¹⁹⁸.

Wydarzenia pierwszych miesięcy 1991 roku wskazywały, że w ZSRR proces przemian został spowolniony i do głosu dochodziły siły konserwatywne. Gorbaczow, usiłujący ratować ZSRR, doprowadził do referendum w sprawie nowego układu związkowego, które odbyło się 17 marca 1991 roku przy bojkocie sześciu republik. Siedemnastego marca Gorbaczow informował Bakera, że będzie kontynuował reformy, ale ten ostatni wątpił, czy przywódca ZSRR jest w stanie zapanować nad sytuacją¹⁹⁹. W marcu 1991 roku Gorbaczow zwrócił się do Busha o kolejne kredyty, jednak z wielu względów – stanowiska ZSRR w sprawie zbrojeń, spowolnienia reform i ogólnego zarządzania radziecką gospodarką – Biały Dom nie był skłonny do udzielenia mu pomocy. W kwietniu Gorbaczow porozumiał się z reformatorami pod wodzą Jelcyna w sprawie zwiększenia roli republik w podejmowaniu decyzji politycznych, rozpoczynając proces zmierzający do rewizji układu związkowego. Bush przyznawał w swoich pamiętnikach, że jego gabinet nie umiał zareagować na tę nową sytuację; w Waszyngtonie obawiano się zatrzymania reform, przejścia władzy przez siły wojskowe i zduszenia niezależności republik lub scenariusza jugosłowiańskiego na większą skalę²⁰⁰.

W dniu 20 maja 1991 roku Rada Najwyższa ZSRR przyjęła ustawę emigracyjną, która była przeszkodą w rozwoju stosunków handlowych z USA z powodu poprawki Jackson–Vanik. Trzeciego czerwca Bush uchylił restrykcje

¹⁹⁸ Zob. *Report of the Helsinki Commission on the U.S. Congressional Delegation Visit to Stockholm, Latvia, Lithuania, Estonia and Moscow (Codel Hoyer)*, February 9–15, 1991, za: CSCE Reports, 1991.

¹⁹⁹ G. Bush, B. Scowcroft, *Świat przekształcony*, s. 512–516.

²⁰⁰ *Ibidem*, s. 514–515.

handlowe dotyczące ZSRR²⁰¹. Na forum G7 USA zajmowały jednak nadal twarde stanowisko w sprawie pomocy dla ZSRR, uzależniając przydzielenie wsparcia od dalszych reform, przede wszystkim budowy gospodarki rynkowej. Podczas szczytu G7 w Londynie 15–17 lipca 1991 roku Gorbaczow przedstawił plan reform i oczekiwał pomocy, ale Bush nie był zadowolony z tych propozycji; w jego ocenie Gorbaczow nie zmierzał w kierunku gospodarki wolnorynkowej, tylko mieszanej, z elementami socjalistycznej ideologii. Zgodnie z ogólną oceną Waszyngtonu w tamtym okresie Gorbaczow nie był skłonny do dalszych, zdecydowanych reform. Istotną nierozstrzygniętą kwestią pozostawała przyszłość republik bałtyckich i układu związkowego. Podczas szczytu Gorbaczow poddawany był naciskom dotyczącym dalszych przemian. Ostatecznie ZSRR otrzymał status członka stowarzyszonego MFW i Banku Światowego; uzyskano również porozumienie w sprawie redukcji arsenału strategicznego²⁰². W deklaracji uczestników szczytu w Londynie przyjętej 16 lipca 1991 roku podkreślano, że członkowie G7 będą wspierać ZSRR w budowie otwartego społeczeństwa, demokracji, pluralizmu i gospodarki rynkowej; podniesiono także sprawę republik bałtyckich, wskazując, że ich przyszłość powinna zostać rozstrzygnięta na drodze negocjacji i „demokratycznie”²⁰³.

W dniu 31 lipca 1991 roku USA i ZSRR zawarły w Moskwie układ START o redukcji broni strategicznych; podczas tej wizyty Bush spotkał się nie tylko z Gorbaczowem, ale także z Jelcynem (wybrany 12 czerwca na prezydenta Federacji Rosyjskiej), który podkreślał swoje oczekiwania dotyczące traktowania przez USA Rosji jako partnera równorzędnego z ZSRR²⁰⁴. W tamtym okresie Biały Dom nadal z niepokojem przyjmował oznaki podważania pozycji Gorbaczowa. Ostateczny demontaż radzieckiej strefy wpływów, potwierdzony rozwiązaniem Układu Warszawskiego, i ogólne osłabienie pozycji ZSRR pogłębiły obawy zachodnich przywódców, że w Związku Radzieckim dojdzie do próby zahamowania przemian²⁰⁵. Waszyngton odbierał także poważne sygnały o rosnących wpływach kręgów dążących do zatrzymania

²⁰¹ *Ibidem*.

²⁰² *Ibidem*, s. 516–522.

²⁰³ *Political Declaration: Strengthening the International Order*, July 16, 1991, G7 Summit, London, July 15–17, 1991, tekst deklaracji dostępny jest pod adresem G8 Information Centre Uniwersytetu Toronto, <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1991london/index.html> (dostęp: 1.09.2019).

²⁰⁴ G. Bush, B. Scowcroft, *Świat przekształcony*, s. 525; A. Patek, J. Rydel, J.J. Węc (red.), *Najnowsza historia świata...*, s. 921; por. Federation of American Scientists, START I, <http://www.fas.org/nuke/control/start1/index.html> (dostęp: 1.09.2019).

²⁰⁵ G. Bush, B. Scowcroft, *Świat przekształcony*, s. 279–282.

reform i odsunięcia Gorbaczowa; wiadano o niezadowoleniu radzieckich kół wojskowych, opierających się redukcji sił zbrojnych i wyrażających niechęć do parlamentaryzmu i pluralizmu²⁰⁶.

Podczas wizyty Busha na Ukrainie 1 sierpnia 1991 roku dostrzegalne były amerykańskie dążenia do umocnienia pozycji Gorbaczowa, zagrożonego przez radzieckich „jastrzębi”, a także lęki przed wybuchem konfliktów etnicznych na obszarze ZSRR i powtórzeniem scenariusza jugosłowiańskiego²⁰⁷. Pierwszego sierpnia Bush wygłosił pamiętne przemówienie przed ukraińskim parlamentem, odczytane przez część komentatorów jako wyraz braku poparcia dla aspiracji niepodległościowych Ukrainy; amerykański prezydent podkreślał, że USA nie chcą uczestniczyć w sporach o podział władzy między moskiewskim centrum a republikami; zaznaczył, że Stany Zjednoczone popierają zarówno siły demokratyczne działające we władzach ZSRR, do których zaliczył Gorbaczowa, jak i reformatorskie siły w republikach. Jednocześnie Bush powtórzył deklarację o amerykańskim poparciu dla Gorbaczowa, przestrzegając przed „samobójczym nacjonalizmem”; stwierdził również, że wolność to nie to samo co niepodległość, a USA nie poprą tych, którzy będą usiłowali zastąpić odległą tyranie lokalnym despotyzmem²⁰⁸.

2.4.2. Rola promowania demokracji w nowych założeniach polityki USA wobec ZSRR po sierpniu 1991 roku

Pierwsza reakcja USA na pucz wojskowy w ZSRR, kierowany przez wiceprezydenta Janajewa i szefów resortów siłowych, była ostrożna; Biały Dom nie chciał palić za sobą mostów w razie sukcesu zamachowców²⁰⁹. Dziewiętnastego sierpnia Bush wyraził swój ogólny niepokój sytuacją w Moskwie, stwierdził, że dokonane w ZSRR ruchy na szczytach władzy robią wrażenie pozakonstytucyjnych i podkreślał zasługi Gorbaczowa na polu przemian wewnętrznych i stosunków międzynarodowych²¹⁰. Następnego dnia Bush skrytykował pucz jako krok przeciwko demokratycznie wybranym władzom

²⁰⁶ *Ibidem*, s. 523–527.

²⁰⁷ *Ibidem*, s. 528–529.

²⁰⁸ G. Bush, *Remarks to the Supreme Soviet of the Republic of the Ukraine in Kiev, Soviet Union*, August 1, 1991, tekst wystąpienia pod adresem Bush Library, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=3267&year=1991&month=8 (dostęp: 1.09.2019).

²⁰⁹ G. Bush, B. Scowcroft, *Świat przekształcony*, s. 531–547.

²¹⁰ G. Bush, *Remarks and an Exchange with Reporters in Kennebunkport, Maine, on the Attempted Coup in the Soviet Union*, August 19, 1991, tekst wystąpienia pod adresem Bush Library, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=3314&year=1991&month=8 (dostęp: 1.09.2019).

i porządkowi konstytucyjnemu; jednocześnie Biały Dom mówił o poparciu dla Gorbaczowa i Jelcyna²¹¹. W dniu 21 sierpnia prezydent Bush mocniej chwalił postawę Jelcyna i nawoływał do okazywania mu poparcia²¹². Po zakończeniu puczu amerykański prezydent mówił o zwycięstwie demokracji²¹³.

Pucz przyczynił się do przyspieszenia demontażu komunistycznego aparatu władzy i przyniósł gwałtowny wzrost pozycji Jelcyna, który zyskał uznanie jako obrońca demokracji. Wizerunek szczerego demokrata i wyborczy mandat ułatwiły Jelcynowi pozyskiwanie coraz większego poparcia administracji Busha. Gorbaczow, wciąż nawiązujący do ideologii radzieckiej, został przez Biały Dom uznany za polityka, którego czas dobiegał końca²¹⁴. Od sierpnia 1991 roku Biały Dom oswajał się z myślą o nieuchronności rozpadu ZSRR, ale nie chciał jawnie w ten proces ingerować. Administracja Busha pilnie śledziła jednak wszystkie etapy procesu prowadzącego do rozwiązania ZSRR, dbając o podtrzymanie bliskich kontaktów z Jelcynem²¹⁵. Po puczu sierpniowym w Waszyngtonie narastało również przekonanie, że Stany Zjednoczone zbyt słabo wspierają siły demokratyczne w Rosji. W ostatnich dniach sierpnia 1991 roku w Kongresie pojawiły się propozycje udzielenia ZSRR kredytów pod warunkiem dalszych reform gospodarczych oraz przekazania Moskwie znaczącej pomocy humanitarnej, jednak ze względu na podziały partyjne i nastroje opinii publicznej prace nad stworzeniem pakietu pomocowego przebiegały powoli²¹⁶.

W następstwie puczu ZSRR ostatecznie opuściły kraje bałtyckie, a Ukraina, Białoruś i inne republiki ogłosiły deklaracje niepodległości. Drugiego września Biały Dom powiadomił o nawiązaniu normalnych stosunków dyplomatycznych z krajami bałtyckimi, potwierdzając, że USA uznają ich

²¹¹ *The President's News Conference in Kennebunkport, Maine, on the Attempted Coup in the Soviet Union*, August 20, 1991, zapis konferencji pod adresem Bush Library, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=3317&year=1991&month=8 (dostęp: 1.09.2019).

²¹² *The President's News Conference in Kennebunkport, Maine, on the Attempted Coup in the Soviet Union*, August 21, 1991, zapis konferencji prasowej G.H.W. Busha pod adresem Bush Library, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=3321&year=1991&month=8 (dostęp: 1.09.2019).

²¹³ *Exchange with Reporters in Kennebunkport, Maine, on the Attempted Coup in the Soviet Union*, August 21, 1991, zapis konferencji prasowej G.H.W. Busha pod adresem Bush Library, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=3322&year=1991&month=8 (dostęp: 1.09.2019).

²¹⁴ G. Bush, B. Scowcroft, *Świat przekształcony*, s. 548–551.

²¹⁵ *Ibidem*.

²¹⁶ CRS Report for Congress, C. Tarnoff, *The Former Soviet Union and U.S. Foreign Assistance in 1992: The Role of Congress*, s. 3–6.

niepodległość. W ten sposób Waszyngton wywierał nacisk na Gorbaczowa, który wciąż opierał się dążeniom wolnościowym republik. W dniu 6 września 1991 roku ZSRR uznał niepodległość krajów bałtyckich²¹⁷.

W dniu 4 września 1991 roku James Baker przedstawił nowe założenia polityki USA wobec zmian na obszarze ZSRR²¹⁸. W przemówieniu wygłoszonym w Waszyngtonie Baker wyłożył pięć zasad, które miały przyświecać amerykańskim działaniom na terenie usamodzielniających się republik radzieckich. Pierwszą z nich było uznanie prawa republik do samodzielnego określenia swojej przyszłości, co powinno nastąpić na drodze pokojowej, w zgodzie z demokratycznymi wartościami i zasadami *Aktu końcowego z Helsinek* oraz normami prawa międzynarodowego. Druga zasada Bakera dotyczyła poszanowania granic republik; ich zmiany miałyby następować tylko na warunkach uznawanych przez KBWE. Trzecia zasada polityki amerykańskiej dotyczyła wspierania demokracji (*support of democracy*), rządów prawa i procesów politycznych opierających się na wolnych wyborach. Kolejna zasada wyłożona przez Bakera odnosiła się do ochrony praw człowieka, a zwłaszcza poszanowania praw mniejszości. Ostatnia zasada polityki amerykańskiej miała polegać na popieraniu poszanowania prawa międzynarodowego w ZSRR i wynikających z niego zobowiązań, wskazanych w *Akcie końcowym z Helsinek* i w *Karcie Paryskiej*²¹⁹.

W obliczu destabilizacji w ZSRR dla Waszyngtonu priorytetową kwestią w relacjach amerykańsko-radzieckich pozostawały sprawy kontroli i redukcji zbrojeń, stąd koncepcja powiązania spraw pomocy zagranicznej z kwestią redukcji sowieckiego arsenału strategicznego, która została zrealizowana w listopadzie 1991 roku za sprawą poprawki Nunna–Lugara do ustawy o ratyfikacji traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie²²⁰. W ostatnich miesiącach 1991 roku kształtowała się wizja pomocy dla ZSRR, która miała pozwolić na realizację ważnych interesów amerykańskich

²¹⁷ *The President's News Conference in Kennebunkport, Maine*, September 2, 1991, za: http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=3334&year=1991&month=9 (dostęp: 1.09.2019); zob. G. Bush, B. Scowcroft, *Świat przekształcony*, s. 549.

²¹⁸ J. Baker, *Opening statement from news conference*, Washington, DC, September 4, 1991, U.S. Department of State Dispatch, vol. 2, no. 36, September 9, 1991.

²¹⁹ *Ibidem*.

²²⁰ Na mocy poprawki Nunna–Lugara USA finansowały realizowane przy współpracy z władzami republik radzieckich programy niszczenia części radzieckiego arsenału broni masowego rażenia (*Nunn–Lugar Cooperative Threat Reduction Programs*). Zob. Conventional Armed Forces In Europe (CFE) Treaty (P.L. 102–228); por. A. Woolf, *Nonproliferation and Threat Reduction Assistance: U.S. Programs in the Former Soviet Union*, CRS Report for Congress, 2008; eadem, *Nunn–Lugar Cooperative Threat Reduction Programs: Issues for Congress*, CRS Report for Congress, 2001.

dotyczących redukcji radzieckiego arsenału i rozwoju stosunków gospodarczych z krajami ZSRR pod ogólnym szyldem wspierania demokratycznych przemian – ostatecznie wprowadzona w życie w roku następnym pod postacią *Freedom Support Act*²²¹.

W ostatnich tygodniach 1991 roku rozpad ZSRR wkroczył w ostateczną fazę: 8 grudnia B. Jelcyn, A. Krawczuk i S. Szuszkiewicz podpisali deklarację w Białowieży, która zapowiadała rozwiązanie ZSRR; 21 grudnia powstała Wspólnota Niepodległych Państw, a 25 grudnia rozwiązany został ZSRR²²². O ambiwalentnym stosunku Białego Domu do tych wydarzeń świadczą wspomnienia G. Busha, który pisał, że przyjmował proces demontażu ZSRR z nostalgią, ubolewał nad upadkiem swojego przyjaciela Gorbaczowa i z lękiem spoglądał w niepewną przyszłość po rozpadzie radzieckiego supermocarstwa²²³.

W dniu 12 grudnia 1991 roku J. Baker, przemawiając na Uniwersytecie Princeton, scharakteryzował cele polityki amerykańskiej na obszarze dawnego ZSRR, w których znaczące miejsce zajmowały sprawy wspierania demokracji²²⁴. W swoim utrzymanym w duchu wilsonowskim wystąpieniu Baker podkreślał, że pojawiła się historyczna szansa, by zakotwiczyć Rosję, Ukrainę i inne republiki ZSRR we wspólnocie euroatlantyckiej i „demokratycznej wspólnocie narodów”²²⁵. Jak przekonywał Baker, w celu realizacji tego projektu USA powinny stworzyć międzynarodową koalicję z sojusznikami z NATO, krajami OECD i innymi partnerami, opierającą się na dyplomacji kolektywnego zaangażowania (*collective engagement*) prowadzonej we współpracy z siłami demokratycznymi w ZSRR. Baker proponował jednocześnie nienasuwały wątpliwości co do faktycznych priorytetów Waszyngtonu podział zadań związanych ze wspieraniem przemian na obszarze dawnego ZSRR – zgodnie z wizją Bakera Stany Zjednoczone miały zająć się przede wszystkim sprawą redukcji radzieckiego arsenału broni masowego rażenia oraz inwestycjami na obszarze bogatego w surowce naturalne sowieckiego Dalekiego Wschodu. Zadania związane ze wspieraniem reform miały prowadzić MFW i Bank Światowy²²⁶.

²²¹ C. Tarnoff, *The Former Soviet Union and U.S. Foreign Assistance in 1992: The Role of Congress*, CRS Report for Congress.

²²² A. Patek, J. Rydel, J.J. Węc (red.), *Najnowsza historia świata...*, s. 922–923; J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 455.

²²³ G. Bush, B. Scowcroft, *Świat przekształcony*, s. 569–573; por. J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 255–260.

²²⁴ J. Baker, *Address at Princeton University*, December 12, 1991, za: U.S. Department of State Dispatch, vol. 2, no. 50, December 16, 1991.

²²⁵ *Ibidem*.

²²⁶ *Ibidem*.

W odniesieniu do planowanych działań USA na polu demokratyzacji Baker zapowiadał akcję dyplomatyczną zmierzającą do dołączenia do procesu KBWE republik uznających „5 zasad” wyłożonych na początku września; mówił także o roli USIA w zakresie rozszerzenia programów wymian i rozwoju kontaktów USA z byłymi republikami radzieckimi, o szkoleniach dotyczących spraw publicznych dla urzędników z republik radzieckich oraz wysłaniu ekspertów do byłego ZSRR, którzy mieli działać na rzecz rozwoju kapitału ludzkiego. Amerykański sekretarz stanu zapowiedział ponadto dalszą pomoc gospodarczą i humanitarną dla krajów byłego ZSRR, w której miały uczestniczyć Korpus Pokoju, OPIC i Export-Import Bank. Baker uwypuklił znaczenie demokratyzacji dla sprawy legitymizacji władz nowych republik, którą wskazał jako szczególnie istotną dla stabilności na obszarze poradzieckim – i tym samym dla bezpieczeństwa Zachodu²²⁷.

2.4.3. Promocja demokracji w polityce USA wobec Rosji i krajów byłego Związku Radzieckiego w 1992 roku: ustawa *Freedom Support Act*

Po upadku ZSRR w Waszyngtonie nadal nie gasły spory dotyczące kształtu amerykańskiej pomocy dla byłych republik radzieckich, jednak argumenty zwolenników szerszego zaangażowania Stanów Zjednoczonych na tym obszarze na zasadach głoszonych przez Jamesa Bakera szybko zyskiwały na znaczeniu. Ogólne założenia dotyczące programów wsparcia USA dla byłego ZSRR, nad którymi trwały prace w administracji i w Kongresie, przewidywały, że miały one umożliwić ostateczny koniec wrogiego imperium i przyczynić się do wzrostu wpływów amerykańskich na obszarze postradzieckim²²⁸.

W dniu 22 stycznia 1992 roku podczas konferencji międzynarodowej poświęconej pomocy dla Rosji G. Bush podkreślał, że konieczne jest wsparcie budowy demokracji i reform zwiększających swobody gospodarcze w byłych republikach radzieckich; jak zaznaczał wówczas prezydent, jego administracja podjęła już starania o udzielenie dodatkowej pomocy humanitarnej krajom byłego ZSRR²²⁹. Pierwszego lutego sprawy pomocy dla Rosji były dyskutowane podczas wizyty Borysa Jelcyna i jego doradcy ekonomicznego Jegora

²²⁷ *Ibidem*.

²²⁸ Zob. J.D. Rosner, *American Assistance...*, s. 225–229; J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 257–261.

²²⁹ G. Bush, *Remarks at the International Conference on Humanitarian Assistance to the Former U.S.S.R.*, January 22, 1992, tekst wystąpienia prezydenta dostępny jest pod adresem Bush Library, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=3864&year=1992&month=1 (dostęp: 1.09.2019).

Gajdara²³⁰. O pomoc dla Rosji apelował także w marcu 1992 roku były prezydent Richard Nixon. Wiosną 1992 roku Kongres rozpoczął prace nad pierwowzorem regulacji, które umożliwiały dodatkową pomoc dla byłych republik radzieckich z istniejących funduszy pomocowych wykorzystywanych przez USAID²³¹.

W dniu 1 kwietnia 1992 roku prezydent Bush przedstawił propozycję pakietu pomocowego dla krajów byłego ZSRR pod postacią skierowanego do Kongresu projektu Ustawy o wspieraniu wolności (*Freedom Support Act*)²³². W kwietniowym wystąpieniu amerykański prezydent przekonywał, że sprawa budowy demokracji i kontynuacji pokojowych przemian w dawnych republikach radzieckich była ważna dla interesów narodowych USA i wymagała wsparcia krajów zachodnich. Zgodnie z przedstawionym przez Busha planem USA, we współpracy z zachodnimi sojusznikami i międzynarodowymi instytucjami finansowymi, miały opracować zakrojony na szerszą skalę program wspierania reform w Rosji, obejmujący miliardowy fundusz stabilizacyjny dla rubla oraz wielostronną pomoc finansową dla rosyjskiej gospodarki w podobnej wysokości. Stany Zjednoczone miały także rozszerzyć zakres własnej pomocy dla krajów byłego ZSRR przez projekt *Freedom Support Act*, przewidujący rozszerzenie stosunków gospodarczych USA z tymi państwami, rozwój wymiany ludzkiej i współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa. Prezydent Bush, odpowiadając na pytania ze strony mediów o obciążenia dla amerykańskich podatników związane z nowymi inicjatywami, przekonywał, że zgodnie z planem administracji większość kosztów poniosą międzynarodowe instytucje finansowe, a wkład USA wyniesie około 20 procent ogólnej wartości pomocy dla byłego ZSRR²³³.

Po dalszych debatach parlamentarnych pakiet pomocowy dla krajów byłego ZSRR został przyjęty przez Kongres 3 października 1992 roku jako poprawki do Ustawy o pomocy zagranicznej pod nazwą „Ustawa o wspieraniu wolności dla Rosji i wschodzących eurazjatyckich demokracji oraz o otwieraniu

²³⁰ *The President's News Conference with President Boris Yeltsin of Russia*, February 1, 1992, zapis z konferencji prasowej G.H.W. Busha dostępny jest pod adresem Bush Library, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=3898&year=1992&month=2 (dostęp: 1.09.2019).

²³¹ CRS Report for Congress, C. Tarnoff, *The Former Soviet Union and U.S. Foreign Assistance in 1992: The Role of Congress*, s. 8–10.

²³² *The President's News Conference on Aid to the States of the Former Soviet Union*, April 1, 1992, zapis z konferencji prasowej G.H.W. Busha pod adresem Bush Library, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=4125&year=1992&month=4 (dostęp: 1.09.2019).

²³³ *Ibidem*.

rynków” (*Freedom For Russia and Emerging Eurasian Democracies and Open Markets Support Act* – w skrócie *Freedom Support Act*); 24 października 1992 roku ustawę tę podpisał prezydent²³⁴. Kongres zmodyfikował nieco przedstawiony przez administrację Busha projekt *Freedom Support Act*, doprecyzowując kwestie wydatków na poszczególne cele. W ostatecznej wersji ustawy na pomoc humanitarną i techniczną dla krajów byłego ZSRR w 1993 roku przyznano 417 milionów dolarów. Oprócz tego Kongres przydzielił w odniesieniu do tego regionu 100 milionów dolarów na wsparcie w dziedzinie bezpieczeństwa i redukcji zbrojeń, około 70 milionów dolarów na wymiany kulturalne i edukacyjne oraz 25 milionów dolarów na nowe placówki Departamentu Stanu i USIA²³⁵. Ustawa przewidywała także zwiększenie amerykańskiego wkładu w MFW o 12 miliardów dolarów, co miało umożliwić rozszerzenie wielostronnej pomocy dla Rosji pod auspicjami międzynarodowych instytucji finansowych. Kongres uzupełnił również prezydencki projekt ustawy *Freedom Support Act* o dodatkowe zastrzeżenia uzależniające przyznawanie pomocy od spełnienia określonych warunków, dotyczących pokojowego rozwiązywania konfliktów i wstrzymania wsparcia dla Kuby²³⁶.

Należy podkreślić, że – podobnie jak w wypadku ustawy SEED – sprawy wspierania demokratyzacji w Rosji były tylko jednym z wielu celów amerykańskiego pakietu pomocowego. *Freedom Support Act* kładł szczególny nacisk na sprawy wprowadzenia w Rosji i krajach byłego ZSRR gospodarki wolnorynkowej, otwarcia na inwestycje zagraniczne oraz rozwoju przedsiębiorczości prywatnej. W ustawie wskazano sześć podstawowych obszarów amerykańskiej pomocy – obejmowała ona (1) zaspokajanie pilnych potrzeb humanitarnych, (2) wspieranie demokracji i praw człowieka, (3) rozwój wolnego rynku i przedsiębiorczości, (4) rozwój handlu i inwestycji, (5) pomoc żywnościową oraz (6) pomoc w dziedzinie ochrony zdrowia, środowiska naturalnego i w innych dziedzinach²³⁷.

W odniesieniu do celów związanych ze wspieraniem demokracji ustawa *Freedom Support Act* stanowiła, że amerykańskie działania w tej sferze mają prowadzić do ustanowienia demokratycznych i wolnych społeczeństw przez wspieranie pluralizmu politycznego, społecznego i gospodarczego, szacunku dla praw człowieka i rządów prawa, a także rozwoju instytucji

²³⁴ *Freedom For Russia and Emerging Eurasian Democracies and Open Markets Support Act (FREEDOM Support Act)*, S.2532, 102nd Congress, Public Law No. 102–511.

²³⁵ CRS Report for Congress, C. Tarnoff, *The Former Soviet Union and U.S. Foreign Assistance in 1992: The Role of Congress*, s. 19.

²³⁶ *Ibidem*, s. 10–24 i 32–34.

²³⁷ *Freedom For Russia and Emerging Eurasian Democracies and Open Markets Support Act (FREEDOM Support Act)*, S.2532, 102nd Congress, Public Law No. 102–511.

demokratycznych, apolitycznej kadry urzędniczej i wojskowej, poprawy zarządzania sądownictwem oraz budowy wolnych mediów²³⁸. We *Freedom Support Act* zawarte zostały zapisy, wedle których prezydent miał uzależniać udzielanie pomocy od postępu reform demokratycznych i gospodarczych, poszanowania prawa międzynarodowego, implementacji ustaleń *Aktu końcowego* KBWE i *Karty Paryskiej* oraz wskazanych wyżej kwestii dotyczących pomocy dla Kuby i pokojowego rozwiązywania konfliktów. Ustawa formalnie zakazywała udzielania pomocy rządów, które były zaangażowane w konsekwentne łamanie praw człowieka lub nie realizowały postanowień dotyczących kontroli zbrojeń i nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia, jednak te ograniczenia miały charakter elastyczny i mogły zostać uchylone, np. gdyby stał za tym amerykański interes narodowy²³⁹.

Freedom Support Act przeznaczał znaczące środki na rozwój stosunków gospodarczych i handlowych między USA a krajami byłego ZSRR, promocję amerykańskiego eksportu do tych krajów w ramach Overseas Private Investment Corporation oraz tworzenie centrów współpracy z amerykańskim biznesem. Zgodnie z zapisami ustawy sprawy pomocy gospodarczej i finansowej dla krajów byłego ZSRR miały zostać ściślej powiązane z redukcją wydatków wojskowych oraz eliminacją broni masowego rażenia przez te państwa. Ustawa przewidywała, że realizację porozumień dotyczących zbrojeń miały także śledzić międzynarodowe instytucje finansowe²⁴⁰.

Ustawa *Freedom Support Act* wprowadziła poprawki do zapisów SEED rozszerzające jej zasięg oddziaływania na wszystkie postkomunistyczne kraje Europy Środkowej i Wschodniej oraz kraje bałtyckie²⁴¹. Zgodnie z nowymi uregulowaniami programy pomocowe SEED – oprócz wspierania przemian politycznych i gospodarczych – miały obejmować także reformy wymiaru sprawiedliwości. Dokonano również poprawek w Ustawie o pomocy zagranicznej, wykreślając nowe demokracje z listy krajów komunistycznych.

Prezydent Bush po podpisaniu ustawy *Freedom Support Act* podkreślał, że umożliwi ona realizację najważniejszych celów USA dotyczących wspierania demokratycznych i wolnorynkowych reform w byłym ZSRR²⁴². Jak zauważył J. Rosner, w rzeczywistości amerykańska pomoc dla Rosji i innych republik

²³⁸ *Ibidem*.

²³⁹ *Ibidem*.

²⁴⁰ *Ibidem*.

²⁴¹ Należy przypomnieć, że kraje bałtyckie nie zostały zaliczone przez USA do obszaru postradzieckiego, ale do Europy Środkowej i Wschodniej – *ibidem*.

²⁴² G. Bush, *Statement on Signing the FREEDOM Support Act*, October 24, 1992, tekst oświadczenia prezydenta pod adresem Bush Library, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=5000&year=1992&month=10 (dostęp: 1.09.2019).

poradzieckich służyła także – a może przede wszystkim – innym celom, nie-
ujętym wprost w oficjalnych dokumentach, dotyczącym zapobiegania odradza-
niu się tendencji imperialnych na obszarze dawnego Związku Radzieckiego²⁴³.
W obliczu procesu redukcji amerykańskiego potencjału militarnego po zakoń-
czeniu zimnej wojny działania realizowane w ramach *Freedom Support Act* mia-
ły zabezpieczać pozycję USA jako jedynego supermocarstwa przez wspieranie
dążeń byłych republik radzieckich do niezależnienia się od Moskwy, a także
służyć interesom gospodarczym Stanów Zjednoczonych dotyczącym ekspan-
sji kapitałowej i inwestycyjnej na rynkach byłego ZSRR. Pomoc zagraniczna
prezentowana opinii publicznej pod szyldem wspierania demokracji i wolności
miała również wpływać na poprawę bezpieczeństwa USA i ich sojuszników, uła-
twiając kontrolę nad radzieckim arsenałem nuklearnym i zapobiegając destabi-
lizacji w republikach, które weszły w posiadanie broni jądrowej²⁴⁴.

2.5. Stany Zjednoczone wobec problemów demokratyzacji w Ameryce Łacińskiej w latach 1989–1993

2.5.1. Promocja demokracji jako forma ingerencji USA w przemiany polityczne krajów Ameryki Łacińskiej

Polityka USA administracji George’a Busha wobec Ameryki Łacińskiej stano-
wiła w znacznym stopniu kontynuację kierunków zainicjowanych w okresie
drugiej kadencji Ronalda Reagana. Ze względu na zmiany geopolityczne, po-
wodujące zmniejszenie zagrożenia radzieckiego dla interesów Waszyngtonu na
zachodniej półkuli, G.H.W. Bush mógł w sposób bardziej jednoznaczny i kon-
sekwentny niż w latach poprzednich wspierać procesy demokratycznych prze-
mian w Ameryce Środkowej, Meksyku, Chile i w innych państwach regionu²⁴⁵.

²⁴³ J.D. Rosner, *American Assistance...*, s. 225–226.

²⁴⁴ *Ibidem*; zob. także J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 259–260.

²⁴⁵ Zob. H. Wiarda, *American Foreign Policy Towards Latin America in the 80s and 90s. Issues and Controversies from Reagan to Bush*, New York University Press, New York 1992, s. 40–42 i 304–317; W. LeoGrande, *Our Own Backyard. The United States in Central America, 1977–1992*, University of North Carolina Press, Chapel Hill 1998, s. 578–579; L. Zyblikiewicz, *Polityka USA wobec Ameryki Łacińskiej i Karaibów w latach 1981–1988*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Kraków–Warszawa 1992, s. 24–25 i 104–105; A. Gruszczak, *Problemy demokratycznej konsolidacji w Ameryce Łacińskiej i w Europie Wschodniej*, „Ameryka Łacińska” 1995, nr 4(10), s. 123–127.

Wykorzystując kryzys gospodarczy w ZSRR i oczekiwania Gorbaczowa związane z zachodnią pomocą finansową, administracja Busha usiłowała nakłonić Moskwę do wstrzymania pomocy wojskowej i gospodarczej dla Kuby oraz do ograniczenia dostaw broni dla radykalnych ruchów lewicowych w krajach Ameryki Środkowej. Sprawa dostaw broni dla sandinistów została poruszona m.in. podczas szczytu amerykańsko-radzieckiego na Malcie w grudniu 1989 roku²⁴⁶. Po tym spotkaniu Gorbaczow wyrażał poparcie dla wolnych wyborów w Nikaragui i deklarował, że sprawa dostaw broni dla Salwadoru została już zamknięta²⁴⁷. Chociaż w rzeczywistości problem dostaw radzieckich dla Kuby i aktywności Moskwy w Ameryce Środkowej stanowił wyzwanie dla Waszyngtonu także w latach następnych, ogólne zmniejszenie wsparcia z ZSRR dla ruchów lewackich w Ameryce Łacińskiej (i innych krajach Trzeciego Świata) ułatwiło administracji Busha wywieranie wpływu na ewolucję polityczną południowych sąsiadów²⁴⁸.

W relacjach z krajami Ameryki Łacińskiej – a zwłaszcza Ameryki Środkowej – Waszyngton podnosił sprawy demokratyzacji jako czynnika sprzyjającego zakończeniu konfliktów wewnętrznych, stabilizacji i rozwojowi. Administracja Busha wykazała szczególną aktywność w odniesieniu do wyborów o decydującym znaczeniu dla przyszłości autorytarnych reżimów w hemisferze – m.in. w Panamie, Nikaragui, w Gwatemali i na Haiti – podejmując szerokie działania dyplomatyczne i wykorzystując znaczące środki, by zapewnić ich właściwy przebieg. Wśród słabości ówczesnej amerykańskiej polityki w hemisferze wymieniano instrumentalne traktowanie OPA i podkreślanie swojej hegemonii przez jednostronne działania wojskowe w Panamie. Tworzony przez Waszyngton wizerunek USA jako mocarstwa przewodzącego przemianom demokratycznym na kontynencie przyćmiewały kontrowersje wokół amerykańskiej zagranicznej polityki gospodarczej, zmierzającej do otwierania nowych obszarów ekspansji kapitałowej²⁴⁹.

²⁴⁶ J.L. Gaddis, *Zimna wojna...*, s. 288–290.

²⁴⁷ *Remarks of the President and Soviet Chairman Gorbachev and a Question-and-Answer Session with Reporters in Malta*, December 3, 1989, tekst wystąpienia G.H.W. Busha i M. Gorbaczowa pod adresem Bush Library, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=1291&year=1989&month=12 (dostęp: 1.09.2019).

²⁴⁸ Por. P. Cross, *Soviet Perestroika. The Cuban Effect*, „Third World Quarterly” 1992, vol. 13, no. 1, s. 143–158; J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 442–443 i 641–642; J. Bryła, *Stany Zjednoczone wobec wojny domowej w Salwadorze w latach 1981–1989*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1993.

²⁴⁹ Por. J.A. Mertus, *Bait and Switch. Human rights and U.S. Foreign Policy*, Routledge, London 2004, s. 34–35; W. Robinson, *Promoting Polyarchy. Globalization, US Intervention and Hegemony*, Cambridge Studies in International Relations, no. 48, Cambridge University Press, Cambridge 1996, s. 4–11.

Demokratyzacja krajów Ameryki Łacińskiej była korzystna dla interesów USA, ponieważ otwierała szansę na rozwój stosunków gospodarczych, pozyskanie nowych rynków i perspektywy inwestycji w sektor surowcowy. Liberalizacja polityczna w tym regionie ułatwiała podejmowane przez administrację Busha działania dotyczące rozwoju wolnego handlu – należy tutaj wymienić ogłoszoną w czerwcu 1990 roku „Inicjatywę dla Ameryk” (*Enterprise for Americas Initiative*) – które miały prowadzić do zniesienia barier handlowych na całym kontynencie²⁵⁰.

O zależnościach między sprawami reform gospodarczych i politycznych prezydent Bush mówił m.in. w wystąpieniu z 2 maja 1989 roku, wygłoszonym na forum Rady Ameryk. Odnosząc się do postępów demokratyzacji na zachodniej półkuli, podkreślał, że źródłem problemów rozwoju są także ograniczenia mechanizmów wolnorynkowych, protekcjonizm i etatyzm. Amerykański prezydent wskazywał, że zgodnie z polityką USA sprawy zmniejszenia zadłużenia krajów latynoamerykańskich były uzależnione od wprowadzania przez ich rządy liberalnych reform gospodarczych. Kreśląc wizję budowy nowego partnerstwa na zachodniej półkuli, opartego na przywiązaniu do demokracji, Bush przypominał o wciąż aktualnych problemach reżimów autorytarnych w Ameryce Środkowej, związanych z aktywnością sandinistów. W kontekście problemu rządów Noriegi w Panamie następcą Reagana stwierdził, że czas dyktatorów dobiegł końca i prawo obywateli do demokracji nie może być naruszane²⁵¹.

2.5.2. Metody polityki promowania demokracji na zachodniej półkuli

W wypadku Ameryki Łacińskiej działania USA zaliczane do sfery promowania demokracji dotyczyły bardzo wielu obszarów: od problemów ładu prawnokonstytucyjnego i spraw legislacyjnych po kwestie polityki społeczno-ekonomicznej, edukacji i roli władz lokalnych. Szczególnie istotne w implementacji polityki USA wobec demokratyzacji w Ameryce Łacińskiej były działania USAID, która – jak wskazuje T. Carothers – w okresie administracji Ronalda Reagana zwiększyła swoją aktywność w sferze

²⁵⁰ G. Bush, *Message to the Congress Transmitting the Enterprise for the Americas Initiative Act of 1990*, September 14, 1990; B. Wojna, *Polityka wobec Ameryki Łacińskiej i Karaibów*, [w:] J. Zajac (red.), *Polityka zagraniczna USA...*, s. 121–130; por. T. Smith, *America's Mission...*, s. 316.

²⁵¹ G. Bush, *Remarks to the Council of Americas*, May 2, 1989, tekst wystąpienia prezydenta dostępny pod adresem Bush Library, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=377&year=1989&month=5 (dostęp: 1.09.2019).

„pomocy wyborczej” (*elections assistance*)²⁵². Zgodnie z polityką Departamentu Stanu, który przykładął coraz większą wagę do sprawy wolnych wyborów w krajach Ameryki Środkowej, USAID pokryła koszty wysłania międzynarodowej misji obserwacyjnej na wybory do Zgromadzenia Konstytucyjnego w Salwadorze w 1982 roku. Po wyborach pracownicy USAID w Salwadorze udzielali rozległego wsparcia technicznego (m.in. przy sporządzaniu rejestru wyborców) salwadorskiej komisji wyborczej. USAID odgrywała podobną rolę w 1985 roku podczas wyborów w Hondurasie i Gwatemali²⁵³.

Od 1984 roku w krajach Ameryki Łacińskiej rosła również aktywność Narodowego Funduszu na rzecz Demokracji, który formalnie pozostawał poza rządem, ale służył jako instrument Kongresu (i pośrednio także administracji) w zakresie wspierania reform ustrojowych, czego przykładem była aktywność funduszu w sprawie plebiscytu w Chile z 1988 roku²⁵⁴. W latach administracji G.H.W. Busha instytucje zajmujące się wspieraniem demokracji wykazywały jeszcze szerszą aktywność na polu „pomocy wyborczej” – zwłaszcza w tych państwach regionu, gdzie wybory stwarzały szansę na odsunięcie od władzy zagrażającego interesom USA reżimu autorytarnego – m.in. w Panamie w maju 1989 roku i w Nikaragui w lutym 1990 roku. Formalnie działania USAID i NED miały służyć przede wszystkim organizacji misji obserwacyjnych, edukacji wyborców i dostarczaniu wsparcia technicznego niezbędnego do przeprowadzenia wyborów. W praktyce fundusze przekazywane przez Kongres na promocję demokracji wykorzystywano także do wspierania określonych ugrupowań politycznych, które otrzymywały dofinansowanie jako siły demokratyczne²⁵⁵.

W ramy głoszonej przez USA polityki promowania demokracji w Ameryce Łacińskiej wpisana została również pomoc finansowa przekazywana przez USAID i NED dla wybranych organizacji pracowniczych i związków zawodowych²⁵⁶. Do sfery wspierania demokratyzacji i dobrych rządów amerykańska administracja zaliczała ponadto programy dotyczące reform wymiaru sprawiedliwości, w których obok USAID i Departamentu Stanu uczestniczył Departament Sprawiedliwości; bodźcem do podjęcia tego typu

²⁵² T. Carothers, *In the Name of Democracy. U.S. Policy Towards Latin America in the Reagan Years*, University of California Press, Berkeley 1991, s. 208–214.

²⁵³ *Ibidem*.

²⁵⁴ *Ibidem*, s. 226–236.

²⁵⁵ Zob. informacje o udzielanych grantach w archiwum NED (Democracy Projects Database), <http://www.ned.org/> (dostęp: 1.09.2019).

²⁵⁶ Por. A. Loewenthal (red.), *Exporting Democracy. The United States and Latin America. Case Studies*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1991, s. 276.

działań – realizowanych na szerszą skalę od połowy lat 80. XX wieku – były głośne przypadki morderstw politycznych w krajach Ameryki Środkowej, m.in. w Salwadorze²⁵⁷.

2.5.3. Promocja demokracji na forum OPA w latach 1989–1993

W okresie administracji G. Busha poczynione zostały istotne kroki na rzecz budowy kolektywnego systemu wspierania demokracji w Ameryce Łacińskiej w oparciu o instytucje OPA. Jak pisze Wiesław Dobrzycki, do ożywienia roli OPA na polu obrony zasad porządku demokratycznego, swobód politycznych i praw jednostki przyczyniła się nakierowana na podnoszenie rangi praw człowieka polityka administracji Cartera²⁵⁸. W czerwcu 1979 roku Spotkanie Konsultacyjne Ministrów Spraw Zagranicznych Państw Amerykańskich przyjęło rezolucję piętnującą dyktaturę Somozy w Nikaragui i wzywającą do przeprowadzenia w tym kraju wolnych wyborów. Postępujące od pierwszej połowy lat 80. XX wieku przemiany polityczne w krajach Ameryki Łacińskiej umożliwiły rozszerzenie współpracy w ramach OPA w zakresie wspierania demokratyzacji. W dniu 5 grudnia 1985 roku na XIV specjalnej sesji Zgromadzenia Ogólnego OPA został przyjęty tzw. *Protokół z Cartageny*, który wprowadził do *Karty OPA* zapisy stwierdzające, że promocja demokracji stanowi jeden z celów tej organizacji²⁵⁹.

Hamulcem dla inicjatyw dotyczących dalej idących wielostronnych działań na rzecz obrony porządku demokratycznego na zachodniej półkuli pozostawała silnie broniona przez państwa latynoamerykańskie zasada nieinterwencji²⁶⁰. Kryzys panamski z 1989 roku – jak pisali A. Cooper i T. Legler – zwrócił uwagę na problem niedostatków instytucjonalnych OPA w zakresie obrony zasad porządku demokratycznego²⁶¹. Próbką złagodzenia tych braków było utworzenie w 1990 roku w ramach OPA Zespołu ds. Promowania Demokracji (Unit for the Promotion of Democracy), którego misja miała obejmować prowadzenie obserwacji wyborów i wspieranie budowy instytucji demokratycznych. Doświadczenia kryzysu

²⁵⁷ T. Carothers, *In the Name of Democracy...*, s. 208–214.

²⁵⁸ Zob. W. Dobrzycki, *System międzyamerykański*, Scholar, Warszawa 2002, s. 169–170.

²⁵⁹ Zob. *Protocol of Amendment to the Charter of the OAS „Protocol of Cartagena de Indias”*, tekst protokołu dostępny jest pod adresem OPA, <http://www.oas.org/juridico/English/treaties/a-50.html> (dostęp: 1.09.2019).

²⁶⁰ Zob. W. Dobrzycki, *System międzyamerykański*, s. 162–163.

²⁶¹ A. Cooper, T. Legler, *The OAS Democratic Solidarity Paradigm. Questions of Collective and National Leadership*, „Latin American Politics and Society” 2001, vol. 43, no. 1, s. 105–106.

panamskiego ułatwiły także prace nad przyjęciem popieranych przez USA rozwiązań proceduralnych umożliwiających OPA wywieranie zbiorowej presji w razie zamachu stanu i innych poważnych zagrożeń dla demokracji w regionie²⁶².

W dniu 5 czerwca 1991 roku na forum Zgromadzenia Ogólnego OPA w Santiago de Chile przyjęta została rezolucja 1080 pt. „Demokracja przedstawicielska”, na mocy której w wypadku naruszenia demokratycznego porządku w kraju członkowskim sekretarz generalny OPA miał zwoływać specjalne posiedzenie Stałej Rady – ta zaś w ciągu 10 dni (stosownie do okoliczności) podejmować miała decyzję o zwołaniu spotkania ministrów spraw zagranicznych lub specjalnej sesji Zgromadzenia Ogólnego w celu podjęcia dalszych działań na rzecz unormowania sytuacji²⁶³. Podczas tej samej sesji w Santiago ZO OPA uchwaliło deklarację polityczną – tzw. Deklarację z Santiago (*The Santiago Commitment to Democracy and the Renewal of the Inter-American System*), która uznała umacnianie demokracji ze jeden z głównych celów organizacji w następnych latach²⁶⁴.

Procedura ustanowiona na mocy rezolucji 1080 okazała się użytecznym narzędziem w zbiorowych próbach przywrócenia ładu demokratycznego w państwach przeżywających zaburzenia wewnętrzne, m.in. podczas kryzysu haitańskiego po zamachu stanu przeciwko prezydentowi J.B. Aristide z 30 września 1991 roku, a także po naruszeniu konstytucji przez prezydenta Peru A. Fujimoriego w kwietniu 1992 roku²⁶⁵.

Kolejnym krokiem w kierunku budowy kolektywnego systemu obrony demokracji na zachodniej półkuli był przyjęty w grudniu 1992 roku tzw. *Protokół waszyngtoński*, który uzupełnił *Kartę OPA* o artykuł 9, umożliwiający zawieszenie w pracach organizacji państw, w których doszło do siłowego obalenia demokratycznego rządu²⁶⁶.

²⁶² *Ibidem*; zob. R. Travis, *The Promotion of Democracy...*, s. 256.

²⁶³ Zob. Rezolucja ZO OPA AG/RES. 1080 *Representative democracy*, Santiago de Chile, June 5, 1991, tekst rezolucji dostępny jest pod adresem OPA, <http://www.oas.org/juridico/english/agres1080.htm> (dostęp: 1.09.2019).

²⁶⁴ Zob. *The Santiago Commitment to Democracy and the Renewal of the Inter-American System*, tekst tego dokumentu dostępny jest pod adresem OPA, <http://www.oas.org> (dostęp: 1.09.2019).

²⁶⁵ Zob. W. Dobrzycki, *System międzyamerykański*, s. 172–173; A. Cooper, T. Legler, *The OAS Democratic Solidarity Paradigm...*, s. 107–108.

²⁶⁶ Zob. *Protocol of Amendments to the Charter of the Organization of American States „Protocol of Washington”*, tekst protokołu dostępny jest pod adresem OPA, <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-56.html> (dostęp: 1.09.2019).

2.5.4. USA wobec przemian politycznych w Nikaragui po 1989 roku

Administracja Busha odziedziczyła po swoich poprzednikach nierozwiązany problem aktywności radykalnych ruchów lewicowych w Ameryce Środkowej. W okresie prezydentury Reagana USA zaangażowały się w wojnę domową w Nikaragui, wspierając prawicową partyzantkę *Contras* przeciwko reżimowi Sandinistycznego Frontu Wyzwolenia Narodowego (FSLN) z obawy przed scenariuszem „eksportu rewolucji” do innych krajów regionu i rozprzestrzenianiem się wpływów komunistycznych. Po doświadczeniach kompromitującej afery „Iran-*Contras*” Waszyngton dokonał rewizji polityki wobec Nikaragui i Ameryki Środkowej. W 1989 roku administracja Busha poparła plan zakończenia konfliktu przewidujący wolne wybory i ograniczyła pomoc dla *Contras*; poparcie dla procesu pokojowego w tym regionie wyraził także ZSRR²⁶⁷.

Jak wskazywała dyrektywa prezydencka z 1 maja 1989 roku, podstawowymi celami polityki USA wobec Nikaragui w tamtym okresie były przeciwdziałanie próbom strategicznego wykorzystania tego państwa przez ZSRR, ograniczenie radzieckiego i kubańskiego wsparcia wojskowego dla reżimu w Managui i redukcja militarnego oddziaływania Nikaragui w sąsiednich krajach²⁶⁸. Demokratyzacja Nikaragui została określona jako cel Waszyngtonu, który miał być zarazem środkiem do osiągnięcia priorytetów związanych z polityką bezpieczeństwa regionalnego. Zgodnie ze strategią administracji Busha „demokratyczne otwarcie” w Nikaragui powinno zredukować zagrożenia militarne ze strony tego kraju oraz umożliwić stabilizację sytuacji politycznej i gospodarczej w całej Ameryce Środkowej. Plan działań Waszyngtonu na rzecz demokratyzacji Nikaragui przewidywał budowanie poparcia dla przeprowadzenia wolnych wyborów i liberalizacji politycznej poprzez zabiegi dyplomatyczne prowadzone we współpracy z krajami Ameryki Środkowej, dalsze naciski na ZSRR dotyczące ograniczenia wsparcia dla sandinistów, sankcje oraz podtrzymywanie lokalnych sił oporu. Jak zapisano w dyrektywie z maja 1989 roku (pkt 5), USA miały zachęcać ruch oporu i organizacje

²⁶⁷ Zob. J. Tulchin, K. Walter, *Nicaragua. The Limits of Intervention*, [w:] A. Loewenthal (red.), *Exporting Democracy...*, s. 131–135; P. Kornbluh, *Nicaragua*, [w:] P. Schraeder (red.), *Intervention into the 1990s. U.S. Foreign Policy in the Third World*, Lynne Rienner Publishers, Boulder 1992, s. 299–301; por. K. Michałek, *Amerykańskie stulecie...*, s. 686–687.

²⁶⁸ *National Security Directive 8*, May 1, 1989, *U.S. Policy Toward Nicaragua and the Nicaraguan Resistance*, kopia dyrektywy dostępna jest pod adresem Bush Library, <http://bushlibrary.tamu.edu/research/pdfs/nsd/nsd8.pdf> (dostęp: 1.09.2019).

opozycyjne do wystawienia w wyborach prezydenckich zaplanowanych na luty 1990 roku wspólnego kandydata²⁶⁹. Ogólna odpowiedzialność za realizację polityki wspierania demokracji w Nikaragui została przekazana Departamentowi Stanu, który miał zapewnić poparcie dla amerykańskiej strategii na forum ONZ, OPA i OECD oraz koordynować sprawy pomocy dla nikaraguańskiej opozycji i ruchu oporu²⁷⁰.

W okresie przygotowań do wyborów, które odbyły się w lutym 1990 roku, administracja Busha i Kongres udzieliły silnego wsparcia Narodowej Unii Opozycyjnej (UNO) – koalicji kilkunastu ugrupowań opozycyjnych wobec FSLN, której kandydatką na urząd prezydenta została Violeta Barrios de Chamorro. Przed wyborami Narodowy Fundusz na rzecz Demokracji (za pośrednictwem NDI, IRI oraz organizacji pozarządowych) przekazał UNO i innym nikaraguańskim organizacjom opozycyjnym środki sięgające 9 milionów dolarów. NED sfinansował również działalność misji obserwacyjnych²⁷¹.

Wybory z 25 lutego 1990 roku zakończyły się zwycięstwem Narodowej Unii Opozycyjnej i Violety Chamorro, która pokonała Daniela Ortegę²⁷². Przebieg wyborów – monitorowany przez kilka tysięcy międzynarodowych obserwatorów, m.in. z ONZ i OPA – został oceniony jako prawidłowy, chociaż podnoszono kwestię ingerencji USA w kampanię wyborczą²⁷³. Badacze różnili się w ocenach rzeczywistego wpływu amerykańskiego wsparcia na zwycięstwo UNO; T. Carothers pisał, że pomoc przekazywana przez NED odegrała w kampanii wyborczej marginalną rolę²⁷⁴.

Po wyborach z lutego 1990 roku USAID i NED kontynuowały działania na rzecz demokratycznej konsolidacji w Nikaragui. Misja USAID w Nikaragui przeznaczyła na projekt wzmacniania lokalnych instytucji demokratycznych, zaplanowany na lata 1991–1995, 14 milionów dolarów²⁷⁵. Część tych środków została rozdysponowana w formie grantów dla Narodowego Funduszu

²⁶⁹ *Ibidem*.

²⁷⁰ *Ibidem*.

²⁷¹ Zob. informacje o udzielanych grantach w archiwum NED (*Democracy Projects Database*), <http://www.ned.org/> (dostęp: 1.09.2019); T. Carothers, *In the Name of Democracy...*, s. 233–235; P. Kornbluh, *Nicaragua*, s. 299–301; J. Tulchin, K. Walter, *Nicaragua...*, s. 135–138; K. Michałek, *Amerykańskie stulecie...*, s. 686–687.

²⁷² J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 442–443.

²⁷³ P. Kornbluh, *Nicaragua*, s. 299–301.

²⁷⁴ J. Carothers, *In the Name of Democracy...*, s. 233–235.

²⁷⁵ W 1994 r. pula środków na ten cel została powiększona o dalsze 4 mln dolarów – zob. USAID, Project Paper, *Nicaragua, Strengthening Democratic Institutions. Amendment Number 2*, Washington, DC 1994.

na rzecz Demokracji, który następnie kierował je do wybranych organizacji pozarządowych działających w Nikaragui. Zgodnie z planem USAID pula środków na promocję demokracji w Nikaragui została rozdzielona w taki sposób, by objąć wszystkie główne filary demokratycznego państwa i społeczeństwa. Największa część funduszy została przeznaczona na edukację obywatelską (m.in. szkolenia dla nauczycieli przygotowujące do prowadzenia zajęć na temat demokracji oraz programy telewizyjne przedstawiające korzyści z procesu demokratyzacji), a także na reformy instytucji państwowych (parlamentu, sądownictwa) i wspieranie związków zawodowych. Mniejsze środki zostały skierowane na wspieranie ochrony praw człowieka, mediów i partii politycznych. W trakcie realizacji projektu pracownicy USAID zaobserwowali, że wyjątkowo istotną przeszkodą w konsolidacji ustroju demokratycznego w Nikaragui była słabość wymiaru sprawiedliwości, dlatego w 1994 roku przeznaczono dodatkowe wsparcie na podjęte przez nikaraguańskie władze reformy instytucjonalne zmierzające do podniesienia poziomu kształcenia prawników i funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości oraz na reformy sądownictwa (polegające m.in. na zastępowaniu sędziów mianowanych w okresie rządów sandinistów sędziami lepiej wykształconymi i mniej zaangażowanymi ideologicznie)²⁷⁶.

Od 1990 roku Narodowy Fundusz na rzecz Demokracji finansował programy edukacji obywatelskiej, szkolenia dla lokalnych liderów, nauczycieli i specjalistów prowadzone przez nikaraguańskie organizacje pozarządowe (m.in. Via Civica). Granty funduszu przekazywane były także na potrzeby wybranych nikaraguańskich mediów o orientacji demokratycznej – w 1990 roku rozgłośnia Radio Corporación otrzymała ze środków NED 235 tysięcy dolarów na zakup przekazników, anteny i innego sprzętu, a w 1991 roku grantem funduszu w wysokości 110 tysięcy dolarów została zasilona gazeta „La Prensa”²⁷⁷. Znaczące środki z budżetu funduszu zostały też przekazane na projekty dotyczące rozwoju władz lokalnych w Nikaragui (kampanie edukacyjne i projekty szkoleniowe dla urzędników samorządowych) oraz na potrzeby lokalnych organizacji pracowniczych, z którymi współpracował Instytut Wolnych Związków Zawodowych FTUI, afiliowany przy NED i AFL-CIO²⁷⁸.

²⁷⁶ USAID, Project Paper, Nicaragua, *Strengthening Democratic Institutions*, Washington, DC 1991, s. 1–2; USAID, Project Paper, Nicaragua, *Strengthening Democratic Institutions. Amendment Number 2*, Washington, DC 1994.

²⁷⁷ Zob. informacje o udzielanych grantach w archiwum NED (Democracy Projects Database), <http://www.ned.org/> (dostęp: 1.09.2019).

²⁷⁸ Zob. informacje o udzielanych grantach w archiwum NED (Democracy Projects Database), <http://www.ned.org/> (dostęp: 1.09.2019).

2.5.5. Sprawy demokratyzacji w amerykańskiej polityce wobec Panamy w latach 1989–1990

Od połowy lat 80. XX wieku wraz ze słabnięciem aktywności ruchów lewicowych w Ameryce Środkowej Manuel Noriega – który w 1983 roku przejął dowództwo nad panamskimi siłami zbrojnymi i faktyczną władzę w państwie – stawał się dla Stanów Zjednoczonych coraz mniej przydatnym i coraz bardziej kłopotliwym partnerem. Sprawujący dyktatorską władzę panamski generał był wartościowym współpracownikiem dla CIA ze względu na sprawę pomocy dla *Contras*, ale ciążył Waszyngtonowi z powodu swojego zaangażowania w handel narkotykami i pranie brudnych pieniędzy. Po 1985 roku, kiedy zamordowany został opozycyjny aktywista Hugo Spadafora, a prezydent Ardito Barletta musiał ustąpić pod naciskami wojskowych, opresyjność rządów Noriegi budziła coraz większą irytację w Waszyngtonie. Niemniej administracja Reagana nie zdecydowała się na odsunięcie Noriegi za pomocą interwencji zbrojnej²⁷⁹.

Na początku 1988 roku – w związku z kierowanymi przeciwko Noriedze oskarżeniami o przestępstwa narkotykowe – polityka USA wobec Panamy została zaostrzona. Waszyngton rozpoczął działania zmierzające do zmiany panamskiego reżimu, czemu służyć miały sankcje gospodarcze i tajne operacje oraz wsparcie dla opozycji, udzielane ze pośrednictwem NED. Próby osłabienia Noriegi okazały się jednak nieskuteczne. Wsparcie amerykańskie dla panamskiej opozycji przekazane przed wyborami z maja 1989 roku zostało wykorzystane przez wojskowy reżim jako pretekst do podważenia wyników głosowania²⁸⁰.

Stany Zjednoczone uznały majowe wybory za zwycięstwo opozycji, a rządy Noriegi za nielegalne i rozpoczęły wzmacnianie garnizonu w Panamie. Departament Skarbu zablokował zasoby finansowe panamskiego reżimu w USA, natomiast Departament Stanu podjął działania zmierzające do międzynarodowej izolacji Panamy²⁸¹. Z końcem października 1989 roku roz-

²⁷⁹ R.A. Pastor, *Disagreeing on Latin America*, [w:] P.E. Peterson (red.), *The President, the Congress and the Making of Foreign Policy*, University of Oklahoma Press, London 1994, s. 204–227; M. Scranton, *Panama*, [w:] P. Schraeder (red.), *Intervention into the 1990s...*, s. 343–360; K. Michałek, *Amerykańskie stulecie...*, s. 687–688; por. także J. Bryła, *Uwarunkowania i implikacje amerykańskiej interwencji zbrojnej w Panamie w grudniu 1989 r.*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1993.

²⁸⁰ Zob. M. Scranton, *Panama*, s. 353–356. Zob. informacje na temat problemów ochrony praw człowieka w Panamie pod adresem organizacji pozarządowej Human Rights Watch, <http://www.hrw.org/reports/1989/WR89/Panama.htm> (dostęp: 1.09.2019).

²⁸¹ *National Security Directive 21, U.S. Policy Towards Panama Under Noriega after September 1, 1989*, kopia dyrektywy dostępna jest pod adresem Bush Library, <http://bushlibrary.tamu.edu/research/pdfs/nsd/nsd21.pdf> (dostęp: 1.09.2019).

poczęły się przygotowania do operacji „Słuszna Sprawa” (*Operation „Just Cause”*), która miała doprowadzić do odsunięcia Noriegi od władzy i postawienia go przed obliczem amerykańskiego wymiaru sprawiedliwości²⁸².

U podstaw rozpoczętej 19 grudnia 1989 roku amerykańskiej interwencji wojskowej w Panamie stały nie tylko amerykańskie interesy w strefie Kanału, ale także – a prawdopodobnie przede wszystkim – względy prestiżowe. Ujawnione przez media powiązania Noriegi z amerykańskimi służbami w zestawieniu z uwikłaniem generała w handel narkotykami szkodziły wizerunkowi administracji w oczach krajowej i międzynarodowej opinii publicznej. Dla zwolenników siłowych działań w Panamie – Cheney, Scowcrofta i Powella – bezpośrednim pretekstem do interwencji były napaści na obywateli amerykańskich. Kwestia rażących naruszeń porządku demokratycznego i praw człowieka przez panamskie władze – przedstawiana jako ważny powód zaangażowania USA w Panamie – nie miała, jak się wydaje, priorytetowego znaczenia w polityce Waszyngtonu wobec reżimu Noriegi²⁸³.

Pomimo podnoszonych przez USA argumentów wskazujących na kryminalny charakter reżimu panamskiego amerykańskiej dyplomacji nie udało się pozyskać wystarczającego poparcia międzynarodowego dla interwencji. Przeciwno akcji wojskowej wystąpiła na forum OPA większość krajów Ameryki Łacińskiej; operację „Słuszna Sprawa” potępiło także Zgromadzenie Ogólne ONZ²⁸⁴.

W wyniku interwencji USA śmierć poniosło kilkuset obywateli Panamy (żołnierzy i cywilów) i 23 amerykańskich żołnierzy. Reakcja Panamczyków na obalenie Noriegi była raczej pozytywna. Po zakończeniu działań militarnych Stany Zjednoczone przystąpiły do realizacji programu pomocy zagranicznej dla Panamy, w którego ramach oprócz pomocy humanitarnej i gospodarczej wdrażane były także programy wspierające budowę demokracji, przebudowę instytucji publicznych oraz przekształcenie sił wojskowych, stanowiących oparcie reżimu Noriegi, w służby poddane cywilnej kontroli²⁸⁵.

Choć sama interwencja w Panamie nie była wynikiem polityki promowania demokracji, po zakończeniu działań zbrojnych Stany Zjednoczone podjęły działania wspierające proces demokratyzacji nad Kanałem. Jak zapisano

²⁸² M. Scranton, *Panama*, s. 343–360.

²⁸³ Zob. T. Carothers, *In the Name of Democracy...*, s. 181–182.

²⁸⁴ Zob. W. Dobrzycki, *System międzyamerykański*, s. 172; M. Scranton, *Panama*, s. 343–360; V. Graham, *Urgent*, December 29, 1989, <https://apnews.com/f968dc18cc41ccc76a33b43baf4018b4> (dostęp: 20.09.2020); UN General Assembly Resolution 44/240, 29 December 1989, <https://undocs.org/en/A/RES/44/240> (dostęp: 20.09.2020).

²⁸⁵ G.B. Tindall, D.E. Shi, *Historia Stanów Zjednoczonych*, przeł. A. Bartkiewicz, H. Janowska, J. Ruskowski, Zys i s-ka, Poznań 2002, s. 1352–1353; M. Scranton, *Panama*, s. 343–360.

w dyrektywie prezydenckiej z 24 stycznia 1990 roku, USA miały udzielać poparcia dla nowego prezydenta Guillerma Endary i budowy demokratycznych instytucji oraz wspomagać proces przebudowy panamskich sił zbrojnych i reformy wymiaru sprawiedliwości w tym kraju²⁸⁶. Amerykańskie wsparcie gospodarcze dla Panamy obejmowało 42 miliony dolarów natychmiastowej pomocy humanitarnej (w tym również pomocy technicznej dla instytucji rządowych) oraz około 420 milionów dolarów ze środków AID, a także pożyczki, gwarancje i udogodnienia handlowe dla panamskiego sektora prywatnego²⁸⁷.

W rocznym budżecie misji USAID w Panamie ponad 19 milionów dolarów przeznaczono na działania na rzecz demokratyzacji, obejmujące przede wszystkim wspieranie reform administracji publicznej. W 1990 roku ze środków agencji uruchomiony został (zaplanowany na lata 1991–1994) projekt przebudowy panamskiego wymiaru sprawiedliwości i dostosowania go do standardów państwa demokratycznego. W ramach tego projektu, realizowanego we współpracy z rządem Panamy, USAID przekazała 12 milionów dolarów na poprawę efektywności działania sądownictwa i prokuratury w postępowaniach karnych przez usprawnianie zarządzania wymiarem sprawiedliwości oraz reformy instytucjonalne. Wsparcie amerykańskie miało pokrywać koszty eksperckich analiz, informatyzacji sądownictwa, podnoszenia kwalifikacji pracowników wymiaru sprawiedliwości oraz modernizacji infrastruktury i sprzętu²⁸⁸.

W procesie demokratyzacji w Panamie uczestniczył także Narodowy Fundusz na rzecz Demokracji, który finansował misję obserwacyjną podczas wyborów z maja 1989 roku, a po interwencji przydzielał fundusze na programy budowy społeczeństwa obywatelskiego (korzystały z nich panamskie organizacje pozarządowe). Od 1990 roku NED przekazywał środki m.in. na szkolenia dla panamskich partii politycznych prowadzone przez Narodowy Instytut Demokratyczny oraz inicjatywy dotyczące reform służb bezpieczeństwa w Panamie. W latach 1990–1993 NED przeznaczył na projekty realizowane nad Kanałem około 630 tysięcy dolarów²⁸⁹.

²⁸⁶ *National Security Directive 33*, January 24, 1990, *U.S. Policy Towards Panama: Post-Noriega*, kopia dyrektywy dostępna jest pod adresem Bush Library, <http://bushlibrary.tamu.edu/research/nsd.php> (dostęp: 1.09.2019).

²⁸⁷ *National Security Directive 34*, January 24, 1990, *Partnership with Panama: Action Plan to Foster Economic Recovery*, kopia dyrektywy dostępna jest pod adresem Bush Library, <http://bushlibrary.tamu.edu/research/nsd.php> (dostęp: 1.09.2019).

²⁸⁸ USAID, Project Paper, Panama, *Improved Administration of Justice*, Washington, DC 1990; USAID, *Annual Budget Submission*, Panama, FY-1992, AID, Washington, DC 1989.

²⁸⁹ Zob. informacje Narodowego Funduszu na rzecz Demokracji o udzielanych grantach (*Democracy Projects Database*) dostępne pod adresem NED, <http://www.ned.org/> (dostęp: 1.09.2019).

2.5.6. Działania USA na rzecz demokratycznych przemian na Kubie w latach 1989–1992

W 1989 roku komunistyczny rząd kubański nadal był traktowany jako zagrożenie dla amerykańskich interesów w basenie Morza Karaibskiego i dla przywództwa USA w hemisferze. W okresie administracji Busha Stany Zjednoczone kontynuowały politykę nakierowaną na odsunięcie od władzy reżimu Fidela Castro, w której wraz z dogasaniem konfrontacji zimnowojennej coraz silniej podnoszone były kwestie naruszeń praw człowieka i braku demokracji na Kubie. Strategia Waszyngtonu zmierzająca do osłabienia rządu w Hawanie i międzynarodowej izolacji wyspy opierała się na systemie sankcji oraz dyplomatycznych nacisków na inne państwa zachodnie, aby ograniczały stosunki z Kubą. Wdrażano też programy ze sfery promowania demokracji, realizowane pod szyldem ochrony praw człowieka ze środków NED przy aktywnym udziale organizacji kubańskiej diaspory, które prowadziły lobbing na rzecz zaostrzenia polityki USA wobec Kuby²⁹⁰.

W 1990 roku ZSRR ograniczył wsparcie dla Kuby, a w konsekwencji procesów rozpadu bloku wschodniego reżim Castro stracił najważniejsze zagraniczne źródła pomocy finansowej i wojskowej. Po upadku ZSRR Hawana podjęła próby częściowej rewizji polityki gospodarczej, poszukując nowych źródeł kapitału. Jednocześnie reżim Castro usiłował skłonić USA do porzucenia polityki sankcji poprzez działania dyplomatyczne i propagandowe²⁹¹.

Wbrew oczekiwaniom Hawany i części krajów Ameryki Łacińskiej w 1992 roku Stany Zjednoczone zaostryły politykę wobec Kuby. We wrześniu 1992 roku Izba Reprezentantów przegłosowała opracowaną pod kierunkiem kongresmena Roberta Torricellego z Partii Demokratycznej Ustawę o demokracji kubańskiej (*Cuban Democracy Act*), która wprowadzała dodatkowe sankcje utrudniające Kubie handel z państwami trzecimi. W ustawie zapisano, że statki, które zawinęły w celach handlowych do portów kubańskich, przez następne 180 dni miały zakaz wyładunku i załadunku towarów na terytorium USA, a statki wiozące towary i pasażerów z Kuby lub na Kubę zostały obłożone zakazem wstępu do amerykańskich portów. Oficjalnym powodem dodatkowych restrykcji była opresyjna polityka reżimu Fidela Castro, który – jak sugerował amerykański ustawodawca – nie wyciągnął właściwych wniosków z upadku komunizmu w ZSRR i Europie Wschodniej i nadal tłumił wszelkie dążenia do demokracji. Zgodnie z założeniami Ustawy o demokracji kubańskiej spowodowany wstrzymaniem radzieckiej pomocy dla Kuby kryzys gospodarczy na wyspie stwarzał nadzieję na zmianę

²⁹⁰ Zob. S. Kaufman Purcell, *Cuba*, [w:] R.N. Haass (red.), *Economic Sanctions...*, s. 35–55; B. Wojna, *Polityka wobec Ameryki Łacińskiej...*, s. 130.

²⁹¹ Zob. J. Kukulka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 641–642.

reżimu, dlatego USA miały zintensyfikować naciski na Hawanę, aby przymusić kubańskich komunistów do rozpoczęcia transformacji. Restrykcje wprowadzone w ustawie miały zostać zniesione, gdyby na Kubie odbyły się wolne wybory²⁹².

Po 1989 roku wzrosła aktywność Narodowego Funduszu na rzecz Demokracji w sprawach kubańskich. W 1990 roku przeznaczył on na projekty dotyczące obrony praw człowieka i promowania demokratyzacji na Kubie zaledwie 180 tysięcy dolarów, w 1991 roku – 460 tysięcy dolarów, a w 1992 roku – blisko 600 tysięcy dolarów. Ze środków NED korzystały Narodowa Fundacja Amerykanów Pochodzenia Kubańskiego (Cuban American National Foundation – CANF), Freedom House oraz organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną praw człowieka, a także afiliowane przy NED przybudówki Partii Demokratycznej i Republikańskiej oraz AFL-CIO. Granty NED służyły przede wszystkim zbieraniu i rozpowszechnianiu informacji o stanie przestrzegania praw człowieka na Kubie, a także wydawaniu publikacji i organizacji konferencji międzynarodowych na temat sytuacji na wyspie²⁹³.

W realizacji finansowanych przez Narodowy Fundusz na rzecz Demokracji działań dotyczących Kuby istotną rolę odgrywała utworzona przez kubańską diasporę CANF, która występowała i jako samodzielny wykonawca projektów, i jako pośrednik przekazujący amerykańskie wsparcie finansowe organizacjom pozarządowym pracującym na Kubie. CANF była także zaangażowana w działalność finansowanych przez USA mediów skierowanych do Kubańczyków – utworzonego w 1985 roku Radia Marti i TV Marti, która rozpoczęła działalność w 1990 roku²⁹⁴.

2.5.7. Poparcie USA dla demokratyzacji Haiti w latach 1990–1993

Haiti jako państwo niemające większego znaczenia strategicznego nie zajmowało eksponowanego miejsca w polityce USA w regionie karaibskim. Po obaleniu sprawującego dyktatorską władzę prezydenta Jean-Claude’a Duvaliera

²⁹² U.S. Code Title 22, Chapter 69, Sec. 6001; zob. *Cuban Democracy Act 1992*, tekst tego aktu prawnego dostępny jest także pod adresem archiwaliów Departamentu Stanu, http://www.state.gov/www/regions/wha/cuba/democ_act_1992.html (dostęp: 1.09.2019); S. Kaufman Purcell, *Cuba*, s. 44–45.

²⁹³ Zob. informacje Narodowego Funduszu na rzecz Demokracji o udzielanych grantach (*Democracy Projects Database*) dostępne pod adresem NED, <http://www.ned.org/> (dostęp: 1.09.2019).

²⁹⁴ Zob. informacje Narodowego Funduszu na rzecz Demokracji o udzielanych grantach (*Democracy Projects Database*) dostępne pod adresem NED, <http://www.ned.org/> (dostęp: 1.09.2019); por. informacje pod adresem Cuban American National Foundation, <http://www.canf.org/> (dostęp: 1.09.2019).

w 1986 roku na Haiti utrzymywał się stan napięć wewnętrznych i chaosu politycznego, w którym głównym aktorem pozostawała armia. W 1986 roku administracja Reagana poparła zamach stanu przeciwko Duvalierowi, ale do 1990 roku działania USA dotyczące wspierania stabilizacji i promowania demokratyzacji na Haiti były prowadzone na bardzo ograniczoną skalę²⁹⁵.

Dzięki wysiłkom ONZ w 1990 roku udało się uzgodnić przeprowadzenie pod nadzorem międzynarodowym demokratycznych wyborów na Haiti, które odbyły się 16 grudnia 1990 i 20 stycznia 1991 roku²⁹⁶. Stany Zjednoczone przekazały poprzez USAID blisko 10 milionów dolarów na wsparcie organizacji wyborów i przygotowanie społeczeństwa do udziału w głosowaniu. Pomoc amerykańska została skierowana na potrzeby nowo utworzonej haitańskiej tymczasowej komisji wyborczej (Conseil Electoral Privisoire – CEP) oraz działających na Haiti misji UNDP i OPA, a także na działalność amerykańskiej organizacji pozarządowej o nazwie Międzynarodowa Fundacja dla Systemów Wyborczych (International Foundation for Electoral Systems – IFES) i Narodowego Funduszu na rzecz Demokracji²⁹⁷. Środki przekazane przez misję USAID w Port-au-Prince w lipcu 1990 roku Międzynarodowej Fundacji dla Systemów Wyborczych (1,8 mln dol.) zostały wykorzystane m.in. na dodatkowe wsparcie haitańskiej tymczasowej komisji wyborczej w niwelowaniu organizacyjnych problemów związanych z przygotowaniami do głosowania²⁹⁸. Pula środków pozostająca w gestii NED (1,2 mln dol.) została wykorzystana przede wszystkim na działania Instytutu Wolnych Związków Zawodowych (FTUI) na rzecz haitańskich organizacji związkowych oraz projekty Międzynarodowego Instytutu Republikańskiego i Narodowego Instytutu Demokratycznego, prowadzących szkolenia dla haitańskich partii politycznych i monitorujących przebieg kampanii wyborczej²⁹⁹.

Zwycięzcą grudniowych wyborów prezydenckich został lewicowy ksiądz katolicki Jean-Bertrand Aristide, który – choć nie należał do faworytów administracji Busha – po objęciu urzędu uzyskał wsparcie Waszyngtonu

²⁹⁵ Zob. J.A. Mertus, *Bait and Switch...*, s. 33; W.G. Hyland, *Clinton's World. Remaking American Foreign Policy*, Praeger, Westport, CT–London 1999, s. 59–60.

²⁹⁶ J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 639.

²⁹⁷ USAID, Project Paper, Haiti, *Democracy Enhancement*, Washington, DC 1991, s. 9; zob. International Foundation for Electoral Systems (IFES), *IFES Haitian Election Project*, July 1990 – April 1991, Final Report, Washington, DC 1991.

²⁹⁸ Zob. International Foundation for Electoral Systems (IFES), *IFES Haitian Election Project*, July 1990 – April 1991, Final Report, Washington, DC 1991.

²⁹⁹ Zob. informacje Narodowego Funduszu na rzecz Demokracji o udzielanych grantach dotyczących Haiti (*Democracy Projects Database: Haiti, 1990*) dostępne pod adresem NED, <http://www.ned.org/> (dostęp: 1.09.2019).

w ramach polityki wspierania haitańskiej demokracji³⁰⁰. W maju 1991 roku USAID rozpoczęła zakrojony na szerszą skalę projekt umacniania porządku konstytucyjnego na Haiti, który miał obejmować wsparcie dla obu izb parlamentu, partii politycznych, krajowej komisji wyborczej, sektora pozarządowego i władz lokalnych. Realizacja projektu, na który USAID planowała przeznaczyć 11 milionów dolarów, miała polegać na przekazaniu grantów kilkuset lokalnym organizacjom politycznym, pozarządowym, związkowym oraz mediom. Zadania związane ze wzmocnieniem instytucji państwowych i partii politycznych miał koordynować Narodowy Fundusz na rzecz Demokracji. Po wrześniowym zamachu stanu projekt został zawieszony, a USAID wznowiła poważne działania na Haiti dopiero w 1995 roku³⁰¹.

W dniu 30 września 1991 roku prezydent J.-B. Aristide został obalony przez wojskową juntę kierowaną przez gen. Raoula Cédrasa. Zaskoczony Waszyngton zdecydował o nałożeniu na Haiti embarga handlowego³⁰². Stany Zjednoczone usiłowały doprowadzić do zakończenia kryzysu na Haiti poprzez działania wielostronne na forum OPA, w oparciu o procedury wprowadzone w rezolucji 1080³⁰³. W efekcie zabiegów USA o przywrócenie do władzy Aristide'a 23 lutego 1992 roku zostało zawarte kompromisowe porozumienie w Waszyngtonie między wygnanym prezydentem a przedstawicielami parlamentu umożliwiające powrót prezydenta na urząd, jednak przywódcy puczu nie wyrazili zgody na takie rozwiązanie³⁰⁴. Sankcje Stanów Zjednoczonych nie doprowadziły do załamania reżimu wojskowego, ale pogłębiły kryzys gospodarczy i humanitarny na Haiti; poważnym problemem dla administracji była rosnąca fala uchodźców z wyspy, którzy usiłowali drogą morską przedostać się do USA. Biały Dom podjął decyzję o zawracaniu haitańskich uchodźców z powrotem do ich ojczyzny; do połowy 1992 roku na morzu zatrzymano kilkadziesiąt tysięcy emigrantów. Polityka administracji wobec problemu haitańskiego została podniesiona w kampanii wyborczej 1992 roku przez Billa Clintona, który krytykował działania prezydenta Busha i zapowiadał, że podejmie bardziej skuteczne starania o przywrócenie do władzy J.-B. Aristide'a³⁰⁵.

³⁰⁰ G. Rose, *Haiti*, [w:] R.N. Haass (red.), *Economic Sanctions...*, s. 62; W.G. Hyland, *Clinton's World...*, s. 59–60.

³⁰¹ USAID, Project Paper, Haiti, *Democracy Enhancement*, Washington, DC 1991; zob. informacje Narodowego Funduszu na rzecz Demokracji o udzielanych grantach dotyczących Haiti (*Democracy Projects Database: Haiti, 1990*) dostępne pod adresem NED, <http://www.ned.org/> (dostęp: 1.09.2019).

³⁰² W.G. Hyland, *Clinton's World...*, s. 59–60.

³⁰³ G. Rose, *Haiti*, s. 62.

³⁰⁴ W.G. Hyland, *Clinton's World...*, s. 59–60.

³⁰⁵ G. Rose, *Haiti*, s. 63–64; W.G. Hyland, *Clinton's World...*, s. 60.

2.6. Podsumowanie

W latach prezydentury G.H.W. Busha doszło do radykalnych przełomów w środowisku międzynarodowym, które zmieniły polityczno-ustrojowy obraz świata. Miejsce autorytarnych reżimów bloku wschodniego zajęły nowe państwa demokratyczne, w Ameryce Łacińskiej demokracja stała się ustrojowym standardem; trendy politycznej liberalizacji objęły także kraje Azji Południowo-Wschodniej i niektóre regiony Afryki. Popularna interpretacja przemian w bloku wschodnim i innych częściach świata głoszona przez Francisca Fukuyamę wskazywała, że zachodzące na przełomie lat 80. i 90. XX wieku procesy świadczyły o ostatecznym zwycięstwie zachodniej ideologii politycznej i nieuchronnym wypieraniu autorytarnej formy rządów przez demokrację liberalną³⁰⁶.

Trudno jednoznacznie stwierdzić, jak duży był bezpośredni wkład Stanów Zjednoczonych i innych mocarstw zachodnich w postępy demokratycznych przemian. Samuel Huntington uznał politykę Waszyngtonu za jeden z czynników, które umożliwiły przełom „trzeciej fali demokratyzacji” – obok oddziaływań płynących ze strony Wspólnot Europejskich, Związku Radzieckiego i Kościoła katolickiego³⁰⁷. Jak oceniał Laurence Whitehead, w wypadku przemian w krajach bloku wschodniego roku 1989 działania USA nie odgrywały tak istotnej roli jak w odniesieniu do procesów demokratyzacji w Ameryce Łacińskiej³⁰⁸. Podobnego zdania był Huntington, który wskazywał, że dla transformacji wschodnioeuropejskiej szczególnie istotne były proces KBWE i aktywność mocarstw Europy Zachodniej, Stany Zjednoczone zaś były aktorem o kluczowym znaczeniu w procesach liberalizacji politycznej na zachodniej półkuli i w niektórych państwach azjatyckich³⁰⁹. Według tego badacza wpływ Stanów Zjednoczonych był czynnikiem o dużym znaczeniu w procesie demokratyzacji krajów Ameryki Środkowej i niektórych krajów Ameryki Południowej, takich jak Ekwador, Peru czy Urugwaj³¹⁰.

Thomas Carothers zaobserwował natomiast, że Waszyngton – ulegając przekonaniu o nieuchronności postępów demokratyzacji – przeceniał własne możliwości oddziaływania na procesy polityczne w innych krajach; w rzeczywistości wpływ USA na przebieg transformacji ustrojowych w krajach

³⁰⁶ F. Fukuyama, *The End of History?*, „The National Interest” 1989, no. 16, s. 3–18.

³⁰⁷ S. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman 1991, s. 86.

³⁰⁸ L. Whitehead, *Democracy and Decolonization...*, s. 381.

³⁰⁹ S. Huntington, *The Third Wave...*, s. 89–91.

³¹⁰ *Ibidem*, s. 98.

Ameryki Łacińskiej często okazywał się niewielki, a zabiegi USAID i Narodowego Funduszu na rzecz Demokracji były mało skuteczne³¹¹. Podobnych obserwacji dokonywano w odniesieniu do programów promowania demokracji w Europie Wschodniej, których efektywność miały osłabiać problemy biurokratyczne, związane z brakiem skoordynowanego zarządzania sprawami amerykańskiej pomocy zagranicznej i działań na rzecz przemian politycznych w tym regionie³¹².

Wśród najważniejszych metod amerykańskiej polityki promowania demokracji, które miały znaczenie dla zjawiska „trzeciej fali”, Huntington wymieniał – obok oficjalnych działań Białego Domu i Departamentu Stanu – działania informacyjno-propagandowe (USIA, Głosu Ameryki, Radia Europa i Radia Swoboda), naciski ekonomiczne, pomoc gospodarczą, a także działania dyplomatyczne na forum międzynarodowych instytucji finansowych i KBWE. Za istotne w zakresie wspierania demokratyzacji Huntington uznawał nie tylko projekty realizowane przez USAID i NED dotyczące organizacji wolnych wyborów i referendum, ale też działania CIA na rzecz sił opozycyjnych w krajach autorytarnych (m.in. Solidarności) oraz operacje wojskowe (takie jak w Panamie w 1989 r.)³¹³.

Aktywność USA w sprawach wspierania demokracji była ściśle powiązana z amerykańskimi interesami. Poparcie dla procesów demokratyzacji w Europie Środkowo-Wschodniej i w ZSRR sprzyjało realizacji podstawowych celów Waszyngtonu dotyczących ograniczenia zagrożenia militarnego ze strony Związku Radzieckiego i jego satelitów dla bezpieczeństwa Europy Zachodniej oraz samych Stanów Zjednoczonych. Zgodnie ze strategią administracji, która korespondowała z celami zagranicznej polityki gospodarczej Stanów Zjednoczonych, państwa Ameryki Łacińskiej, Europy Wschodniej i innych krajów rozwijających się były nakłaniane do politycznej i gospodarczej liberalizacji, obejmującej nie tylko respektowanie standardów systemu demokratycznego, ale też przyjęcie polityki makroekonomicznej opartej na zasadach tzw. konsensusu waszyngtońskiego³¹⁴.

Łączenie spraw liberalizacji politycznej i gospodarczej widoczne było w działalności Narodowego Funduszu na rzecz Demokracji, który przekazywał znaczące środki Centrum dla Międzynarodowej Przedsiębiorczości Prywatnej zajmującego się m.in. działalnością lobbingową w parlamentach krajów Europy

³¹¹ T. Carothers, *In the Name of Democracy...*, s. 233–236.

³¹² Por. K. Quigley, *Lofty Goals...*, s. 202.

³¹³ S. Huntington, *The Third Wave...*, s. 93–94.

³¹⁴ Por. E. Haliżak, *Ideowe podstawy globalnego ładu międzynarodowego...*, s. 12–30; J. Williamson, *What Washington Means by Policy Reform?*

Wschodniej i Ameryki Łacińskiej³¹⁵. Dotowanie grup nacisku opowiadających się za ograniczeniem roli państwa w gospodarce i znoszeniem barier handlowych – prowadzone pod szyldem promowania demokracji – było odczytywane jako instrument realizacji głównych kierunków polityki administracji Busha dotyczących rozszerzania obszarów wolnego handlu i wkomponowywania gospodarek nowych krajów demokratycznych w mechanizmy globalizacji³¹⁶.

Jak pisał Zbigniew Brzeziński, dyplomacja administracji Busha była sprawna, lecz pozbawiona śmiałej wizji i nie wykraczała poza politykę dążenia do stabilności, pozostawiając bez wyraźnej odpowiedzi wyrażane w okresie wielkiego przełomu oczekiwania budowy nowego, doskonalszego porządku światowego³¹⁷. Amerykańska polityka wspierania demokracji prowadzona pod kierunkiem G. Busha była realizowana w taki sposób, żeby nie powodować ryzyka poważnego konfliktu i uszczerbku dla globalnych wpływów USA. Waszyngton nie podjął zdecydowanych kroków po zduszeniu chińskiej opozycji demokratycznej na placu Tiananmen, ograniczając swoją reakcję do rozluźnienia kontaktów z ChRL i nacisków na forum międzynarodowym³¹⁸.

W sierpniu 1991 roku Biały Dom nieśmiało zareagował na pucz Janajewa, wcześniej prezydent Bush nie poparł wolnościowych aspiracji Ukrainy. Administracja Busha prowadziła również pasywną politykę wobec przewrotu na Haiti z września 1991 roku. Wsparcie Stanów Zjednoczonych dla procesu przemian w Europie Wschodniej – jakkolwiek znaczące – wydawało się raczej odpowiedzią na zmiany *status quo* niż realizacją spójnej amerykańskiej wizji i nie wyszło naprzeciw oczekiwaniom „nowego planu Marshalla”. Interwencja w Somalii była oceniana jako przełom, który miał świadczyć o przyjęciu nowej doktryny zagranicznego zaangażowania USA. Niemniej w sprawie konfliktu w byłej Jugosławii administracja Busha zachowała bierność, potwierdzając, że Waszyngton nie był skłonny do konsekwentnego odgrywania roli stróża porządku międzynarodowego³¹⁹.

³¹⁵ Zob. informacje Narodowego Funduszu na rzecz Demokracji o udzielanych grantach (*Democracy Projects Database: 1990–1992*) dostępne pod adresem NED, <http://www.ned.org/> (dostęp: 1.09.2019).

³¹⁶ Por. M. Naim, *Fads and Fashion in Economic Reforms. Washington Consensus or Washington Confusion*, „Third World Quarterly” 2000, vol. 21, no. 3, s. 512–513.

³¹⁷ Zob. Z. Brzeziński, *Druga szansa*, s. 70–71.

³¹⁸ Zob. R.S. Ross, *China*, s. 115–144.

³¹⁹ Por. P.J. Schraeder, *From Ally to Orphan. Understanding U.S. Policy toward Somalia after the Cold War*, [w:] J.M. Scott (red.), *After the End...*, s. 330–353; W.G. Hyland, *Clinton's World...*, s. 51–53.

USA wobec zakończenia zimnej wojny...

Retoryka prezydenta Busha wskazywała, że amerykańskie przywództwo miało służyć budowie ładu międzynarodowego opartego nie tylko na zachowaniu pokoju i stabilności, ale także na respektowaniu praw człowieka i swobód politycznych. Pomimo deklarowanego podniesienia rangi spraw demokratyzacji w hierarchii priorytetów USA w stosunkach międzynarodowych i rozwoju inicjatyw zagranicznych realizowanych przez agendy administracji na polu wspierania demokracji ideały wilsonowskie w wielu wypadkach ustępowały partykularnym interesom amerykańskim. Bardzo ostrożna i nierzadko pasywna polityka następcy Reagana stwarzała wrażenie, że za liberalno-internacjonalistyczną frazeologią nie stała rzeczywista wola nadania sprawom wspierania demokracji i praw człowieka rangi jednego z głównych celów amerykańskiej aktywności na arenie międzynarodowej.

Rozdział 3

**AMERYKAŃSKA POLITYKA PROMOWANIA
DEMOKRACJI W LATACH PIERWSZEJ
ADMINISTRACJI W.J. CLINTONA**

3.1. Uwagi wprowadzające

W okresie prezydentury Williama (Billa) Clintona Stany Zjednoczone odgrywały na arenie międzynarodowej szczególną rolę jedyne supermocarstwa. Rozpad systemu dwubiegunowego otworzył przed USA możliwość budowy nowego globalnego ładu korzystnego zarówno dla amerykańskich interesów, jak i dla pokojowej ewolucji wspólnoty międzynarodowej. Administracja Clintona próbowała wykorzystać szanse stworzone przez pokojowe zakończenie rywalizacji Wschód–Zachód, rozbudowując system bezpieczeństwa europejskiego i rozszerzając zasięg oddziaływania Stanów Zjednoczonych w innych regionach świata. Upadek ZSRR przyczynił się do poprawy pozycji USA, które zostały uwolnione od groźby wojny jądrowej, ale nie oznaczał końca konfliktów regionalnych, stwarzających zagrożenia dla stabilności na obszarze postradzieckim, na Bałkanach, Bliskim Wschodzie, w Rogu Afryki i w innych częściach świata. Poważnym wyzwaniem dla Waszyngtonu wciąż były państwa pozostające na obrzeżach systemu międzynarodowego i naruszające jego reguły – tzw. kraje bandyckie¹.

Bill Clinton, który obejmując urząd prezydenta, nie zamierzał nadawać priorytetu sprawom polityki zagranicznej, starał się pogodzić ambitne zamiary reform wewnętrznych z propagowaniem liberalnej wizji ładu międzynarodowego. Jak pisał Zbigniew Brzeziński, Clinton głosił pociągającą, optymistyczną wizję przyszłości i sprawnie kreował swój wizerunek przywódcy zaangażowanego w rozwiązywanie problemów o charakterze globalnym². W świecie opisywanym przez zafascynowanego teorią globalizacji Clintona konflikty miały ustąpić miejsca ożywionej współpracy międzynarodowej, rozwojowi handlu, nauki i technologii³.

¹ Zob. A. Lake, *Confronting Backlash States*, „Foreign Affairs” 1994, vol. 73, no. 2, s. 45–53; por. Z. Brzeziński, *Druga szansa*, przeł. M. Szubert, Świat Książki, Warszawa 2008, s. 14 i 73–83; K. Michałek, *Amerykańskie stulecie. Historia Stanów Zjednoczonych Ameryki 1900–2001*, Mada, Warszawa 2001, s. 691–693; J. Zajac (red.), *Polityka zagraniczna USA po zimnej wojnie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 22–26.

² Zob. Z. Brzeziński, *Druga szansa*, s. 81–82.

³ Zob. W.J. Clinton, *Remarks to the 48th Session of the United Nations General Assembly in New York City, September 27, 1993*, za: *Public Papers of the Presidents: William J. Clinton, 1993*, Book II, U.S. GPO, 1994.

W latach pierwszej kadencji Billa Clintona zarysowana przez administrację Busha wizja *New World Order* została zastąpiona liberalną koncepcją „Zaangażowania i Poszerzania” (*Engagement and Enlargement*). Zgodnie z założeniami administracji Clintona receptą na niestabilność świata postzimnowojennego było powiększanie obszaru stabilności i dobrobytu tworzonego przez państwa demokratyczne o gospodarce wolnorynkowej. Promocja demokracji została wpisana w politykę Waszyngtonu nakierowaną na ograniczanie zagrożeń ze strony państw autorytarnych i stabilizację stosunków na obszarze dawnego bloku wschodniego przez wkomponowywanie krajów postkomunistycznych w system bezpieczeństwa tworzony przez mocarstwa zachodnie⁴.

Usiłując zmniejszyć obciążenia związane z amerykańskim zaangażowaniem na arenie międzynarodowej, administracja Clintona prowadziła politykę multilateralną, starając się korzystać z „miękkich” narzędzi oddziaływania, bez uciekania się do zaangażowania militarnego. Działania na rzecz demokracji i liberalnych reform gospodarczych zdawały się doskonale współgrać z założeniami strategii międzynarodowej Waszyngtonu, która zmierzała do ograniczenia kosztów wynikających z supermocarstwowej roli USA i jednocześnie zwiększania ekonomicznych korzyści z amerykańskiego zaangażowania na arenie światowej⁵. Jak wskazuje Jadwiga Kiwerska, w polityce administracji Clintona można dostrzec dążenie do wykorzystania spraw umacniania demokracji jako substytutu dla jasno doprecyzowanej wizji bezpieczeństwa europejskiego i transatlantyckiego w nowym układzie sił⁶.

Próby podniesienia promowania demokracji do rangi idei przewodniej amerykańskiej polityki zagranicznej napotkały na poważne przeszkody. Szybko stało się jasne, że realia niestabilnego okresu pozimnowojennego nie sprzyjały wcielaniu w życie dalekosiężnych reformatorskich wizji. W obliczu szerokiego spektrum wyzwań związanych z bezpieczeństwem globalnym

⁴ Zob. A. Lake, *From Containment to Enlargement*, remarks at Johns Hopkins University, SAIS, September 21, 1993, US Department of State, Dispatch 4, no. 39, September 27, 1993; W.J. Clinton, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, U.S. Government Printing Office, Washington, DC 1994.

⁵ Zob. W. Christopher, *In the Stream of History. Shaping Foreign Policy for a New Era*, Stanford University Press, Stanford 1998, s. 17–34; por. M. Cox, *Wilsonianism Resurgent? The Clinton Administration and the Promotion of Democracy*, [w:] M. Cox, J.G. Ikenberry, T. Inoguchi (red.), *American Democracy Promotion. Impulses, Strategies and Impacts*, Oxford University Press, Oxford–New York 2000, s. 221–234.

⁶ J. Kiwerska, *Gra o Europę. Bezpieczeństwo europejskie w polityce Stanów Zjednoczonych pod koniec XX wieku*, „Prace Instytutu Zachodniego” Nr 65, Instytut Zachodni, Poznań 2000, s. 182.

i regionalnym, przed którymi stanęła administracja Clintona, sprawy demokratyzacji pozostawały na drugim planie. Obawy przed uwikłaniem amerykańskich sił zbrojnych i zasobów w długotrwałe konflikty zagraniczne oraz niechęć opinii publicznej do wydatków związanych z pomocą zagraniczną zmuszały administrację Clintona do rewizji postępowych koncepcji międzynarodowych⁷.

3.2. Promocja demokracji w ogólnych założeniach polityki zagranicznej administracji Billa Clintona

3.2.1. Clinton – piewca wartości liberalnych w polityce zagranicznej i wewnętrznej

Bill Clinton obejmował urząd prezydenta w wieku 46 lat, bez wcześniejszych doświadczeń w administracji na szczeblu federalnym. Pochodził z niezamożnej rodziny, ścieżkę do kariery otwarły mu aktywność w organizacjach młodzieżowych i stypendia, dzięki którym ukończył studia w dziedzinie stosunków międzynarodowych i szkołę prawa. W 1978 roku przyszedł prezydent został wybrany gubernatorem Arkansas; ponownie objął ten urząd w 1982 roku i utrzymał go do wygranej w wyborach prezydenckich. Jako gubernator Clinton zyskał opinię śmiałego reformatora, wcielającego w życie utrzymane w liberalnym duchu projekty rozwoju systemu edukacji i opieki zdrowotnej. Renoma sprawnego zwierzchnika stanowej egzekutywy i polityka zaangażowanego w sprawy społeczne ułatwiła Clintonowi zdobycie demokratycznego mandatu w wyborach prezydenckich z 1992 roku. Program Clintona, który zyskiwał poparcie dzięki obietnicom uzdrowienia amerykańskiej gospodarki i reform socjalnych, odwoływał się do ideałów *New Deal* i „Wielkiego Społeczeństwa”. W sferze polityki zagranicznej kandydat demokratów chętnie nawiązywał do koncepcji wilsonowskich, łącząc ideę globalnej liberalizacji z wizją Ameryki zaangażowanej w krzewienie postępu społecznego i gospodarczego⁸.

⁷ Por. M. Cox, *Wilsonianism Resurgent?*..., s. 221–227.

⁸ Zob. K. Michałek, *Amerykańskie stulecie*..., s. 645–648; zob. także nota biograficzna pod adresem William J. Clinton Presidential Library and Museum: *Biographies*, <http://www.clintonlibrary.gov/bios-WJC.html> (dostęp: 1.09.2019); por. nota biograficzna pod adresem White House: *Past Presidents*, <http://www.whitehouse.gov/history/presidents/bc42.html> (dostęp: 1.09.2019).

Podczas kampanii wyborczej, w której u boku Clintona jako kandydat na wiceprezydenta stanął 44-letni senator z Tennessee Albert Gore, sprawy promowania demokracji zostały wykorzystane przez obóz demokratów do rywalizacji z G. Bushem na polu polityki zagranicznej. Clinton krytykował republikańską administrację za zbyt małą konsekwencję we wspieraniu procesów demokratyzacji i w obronie praw człowieka – odnosząc się m.in. do problemu haitańskiego i relacji z ChRL. Kandydat demokratów starał się również przekonać opinię publiczną do własnej ogólnej koncepcji polityki zagranicznej, w której promocja demokracji miała służyć jako narzędzie umożliwiające ograniczenie kosztów amerykańskiego zaangażowania za granicą⁹.

Kampania wyborcza 1992 roku rozgrywała się w okresie, kiedy Stany Zjednoczone przeżywały trudności gospodarcze, co spychało kwestie międzynarodowe na dalszy plan. Upadek ZSRR umożliwił proces redukcji sił zbrojnych, rozpoczęty przez administrację Busha. Dla Clintona priorytetem były sprawy wewnętrzne – przywrócenie dynamiki gospodarce i poprawa sytuacji ekonomicznej uboższych Amerykanów. W sferze polityki zagranicznej Clinton przyjął zręczną taktykę, maskując brak doświadczenia retoryką liberalnego rewolucjonisty. Dążąc do dalszej redukcji wydatków zbrojeniowych, obóz Clintona zamierzał zrównoważyć jej efekty metodami multilateralnymi, wykorzystując potencjał ONZ, NATO i innych instytucji międzynarodowych. Promocja demokracji w retoryce Clintona i jego współpracowników jawiła się jako instrument, który pozwoliłby tanim kosztem wywierać wpływ na ewolucję środowiska międzynarodowego w kierunku korzystnym dla amerykańskich interesów. Hasła liberalno-internacjonalistyczne – wpisujące się w popularne wówczas wyobrażenia na temat nieuchronnego postępu demokratyzacji – miały znaczną skuteczność marketingową i umożliwiały podważenie pozycji Busha, przedstawiając go jako kunktatorskiego polityka należącego do minionej epoki¹⁰.

W wystąpieniu na Uniwersytecie Georgetown 12 grudnia 1991 roku Clinton zaprezentował zarys nowej polityki bezpieczeństwa, w której zasadniczą rolę miała odgrywać promocja demokracji¹¹. Clinton, podążając za liberal-

⁹ W.G. Hyland, *Clinton's World. Remaking American Foreign Policy*, Praeger, Westport, CT–London 1999, s. 60; G. Rose, *Haiti*, [w:] R.N. Haass (red.), *Economic Sanctions and American Diplomacy*, Council on Foreign Relations, New York 1998, s. 64.

¹⁰ M. Cox, *Wilsonianism Resurgent?...*, s. 228; por. także R. Travis, *The Promotion of Democracy at the End of the Twentieth Century. A New Polestar for American Foreign Policy?*, [w:] J.M. Scott (red.), *After the End. Making U.S. Foreign Policy in the Post-Cold War World*, Duke University Press, Durham–London 1998, s. 256.

¹¹ W.J. Clinton, *A New Covenant for American Security. Remarks to Students at Georgetown University*, December 12, 1991, zob. tekst wystąpienia gubernatora Clintona na Uniwersytecie Georgetown pod adresem Democratic Leadership Council, http://www.ndol.org/ndol_ci.cfm?kaid=128&subid=174&contentid=250537 (dostęp: 1.09.2019).

ną teorią stosunków międzynarodowych, łączył postępy demokratyzacji ze wzrostem stabilności, poprawą bezpieczeństwa międzynarodowego i szansą na przyspieszenie rozwoju gospodarczego. Jak przekonywał w Georgetown, nawet wojny domowe mogły zostać zakończone za pomocą wolnych wyborów. W wizji Clintona demokracja miała być lekiem na najważniejsze bolączki świata pozimnowojennego, ponieważ państwa demokratyczne nie toczyły ze sobą wojen, rozwiązywały spory bez użycia przemocy i dbały o ochronę mniejszości. W tym kontekście demokratyczny kandydat wskazywał na wagę liberalnych przemian politycznych dla amerykańskich interesów narodowych związanych z dalszą transformacją państw dawnego imperium sowieckiego i krytykował Busha za zbyt wstrzemięźliwe wspieranie sił demokratycznych za granicą. Clinton podważał zwłaszcza politykę ówczesnej administracji wobec Chin po czerwcu 1989 roku oraz wobec rozpadu ZSRR, wytykając urzędującemu prezydentowi chłodny stosunek do Jelcyna przed moskiewskim puczem i brak entuzjazmu dla niepodległościowych dążeń krajów bałtyckich i Ukrainy¹².

Proponowane przez Clintona metody promowania demokracji miały obejmować narzędzia dyplomatyczne i ekonomiczne – takie jak pomoc zagraniczna i warunki spłaty zadłużenia – wykorzystywane do wspierania rządów reformatorskich i „podnoszenia kosztów” tym, które wstrzymują demokratyzację. W wypadku Chin – jak mówił Clinton – warunki wymiany handlowej powinny zostać uzależnione od liberalizacji politycznej i odpowiedzialnego zachowania Pekinu na scenie międzynarodowej. Demokratyczny kandydat wspominał także o potrzebie zwiększenia środków na demokratyczną pomoc (*democratic assistance*) – którą, jego zdaniem, należało traktować jako część budżetu polityki bezpieczeństwa narodowego. Clinton twierdził, że administracja powinna udzielić dodatkowego wsparcia Narodowemu Funduszowi na rzecz Demokracji i zachęcać USAID do jeszcze większego zaangażowania w promowanie demokracji. Proponował także utworzenie rozgłośni Radio Wolna Azja – na wzór RWE i Głosu Ameryki – skierowanej do mieszkańców Chin i innych krajów azjatyckich oraz rozwinięcie działalności Korpusu Demokracji (*Democracy Corps*), w którego ramach amerykańscy ochotnicy mieli wspierać budowę demokracji za granicą¹³.

Strategia zaangażowania głoszona przez Clintona w znacznym stopniu opierała się na ocenach ewolucji zagrożeń przyjętych przez administrację Busha. Clinton konstatawał, że koniec zimnej wojny nie oznaczał eliminacji zagrożeń, które nabrały charakteru regionalnego. Uznając konieczność

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

restrukturyzacji sił zbrojnych w odpowiedzi na zmianę strategicznych priorytetów, demokratyczny kandydat proponował większą redukcję wydatków wojskowych i oparcie polityki obronnej na większym wykorzystaniu potencjału sojuszników. Zgodnie z zapowiedziami Clintona z okresu kampanii wyborczej jednym z podstawowych celów polityki zagranicznej – który stopniowo wysuwał się na pierwszy plan – była obrona amerykańskich interesów gospodarczych i rozwój eksportu. Clinton dążył do ścisłego powiązania polityki zagranicznej z polityką gospodarczą w taki sposób, aby wspierana przez Waszyngton ewolucja porządku międzynarodowego przynosiła Stanom Zjednoczonym wymierne korzyści ekonomiczne. W myśl koncepcji Clintona interesy gospodarcze miały także przemawiać za szerszym zaangażowaniem USA w sprawy wspierania demokracji – zwłaszcza na obszarze dawnego ZSRR¹⁴.

3.2.2. Administracja Clintona: retoryka i priorytety

W zespole współpracowników Billa Clintona zajmujących się sprawami polityki zagranicznej ważne stanowiska zajęli dawni pracownicy administracji Jimmy'ego Cartera. Nowy szef Departamentu Stanu, prawnik Warren Christopher, był w latach 1977–1981 zastępcą sekretarza stanu; doradca do spraw bezpieczeństwa narodowego Anthony Lake był asystentem H. Kissingera w Radzie Bezpieczeństwa Narodowego w latach 1969–1970 i kierował zespołem planistycznym Departamentu Stanu w administracji Cartera. Madeleine Albright, która objęła funkcję przedstawiciela USA przy ONZ, zdobywała doświadczenie w NSC pod kierunkiem Zbigniewa Brzezińskiego. Sekretarzem obrony został Leslie (Les) Aspin – kongresmen, były szef Komisji Sił Zbrojnych w Izbie Reprezentantów, którego z początkiem 1994 roku zastąpił William Perry, podsekretarz obrony w administracji Cartera¹⁵.

Clinton, który nie miał doświadczenia w dziedzinie spraw międzynarodowych i w pierwszym okresie urzędowania nie nadawał im priorytetu, opierał swoją politykę zagraniczną na ocenach szerokiego grona współpracowników¹⁶. Istotną rolę w kształtowaniu kierunków działań administracji na arenie zewnętrznej odgrywały utrzymane w nieformalnej atmosferze spotkania prezydenta z najważniejszymi doradcami – sekretarzem stanu i obrony oraz doradcą do spraw bezpieczeństwa. Jak zaobserwowali J. Rosati i S. Twig,

¹⁴ *Ibidem*; por. D. Brinkley, *Democratic Enlargement. The Clinton Doctrine*, „Foreign Policy” 1997, no. 106, s. 111–127; M. Cox, *Wilsonianism Resurgent?*..., s. 219–220.

¹⁵ Por. K. Michałek, *Amerykańskie stulecie...*, s. 690–692.

¹⁶ Por. Z. Brzeziński, *Druga szansa*, s. 14 i 73–78; K. Michałek, *Amerykańskie stulecie...*, s. 690–692.

Clinton poszerzył krąg wysokich urzędników uczestniczących w stałych posiedzeniach na forum Rady Bezpieczeństwa Narodowego, włączając do ich grona sekretarza skarbu, ambasadora USA przy ONZ, specjalnego asystenta prezydenta do spraw polityki gospodarczej i szefa sztabu Białego Domu. Administracja Clintona przeorganizowała także NSC, tworząc odrębne biuro do spraw Rosji, Ukrainy i Eurazji oraz komórki odpowiedzialne za wyzwania pozimnowojenne – m.in. sprawy promowania demokracji¹⁷.

Obejmując urząd, Clinton zamierzał się skoncentrować na polityce wewnętrznej. Orędzie inauguracyjne nowego prezydenta odnosiło się przede wszystkim do potrzeby odnowy amerykańskiej gospodarki i życia publicznego¹⁸. W odniesieniu do spraw międzynarodowych Clinton posługiwał się ogólnymi sformułowaniami – stwierdził, że Stany Zjednoczone będą działać w sytuacji zagrożenia ich kluczowych interesów, także z użyciem siły, i zadeklarował poparcie dla tych, którzy budują demokrację i wolność¹⁹.

Niezależnie od priorytetów samego Clintona nowa administracja musiała szybko określić swoje stanowisko wobec najtrudniejszych wyzwań polityki zagranicznej. W początkach 1993 roku na czoło wysuwały się zagrożenia związane z rozprzestrzenianiem broni masowego rażenia na obszarze dawnego ZSRR i tzw. reżimami bandyckimi, a także relacje z Rosją i Chinami, sprawy stabilizacji stosunków na Bliskim Wschodzie – gdzie Irak i Iran nadal stwarzały zagrożenie dla interesów amerykańskich – oraz wymuszające działania Waszyngtonu konflikty lokalne na Haiti, w Bośni i w Somalii²⁰.

Poważnie traktując oczekiwania społeczne, zespół Clintona usiłował opracować wizję polityki zagranicznej, która łączyłaby sprawy bezpieczeństwa z interesami gospodarczymi i wilsonowską liberalną wizją ładu międzynarodowego, tworzonego przez państwa demokratyczne o gospodarce rynkowej. Jak wspominał Warren Christopher, w momencie obejmowania urzędu jego wizja polityki zagranicznej odwoływała się do wielowymiarowego rozumienia spraw bezpieczeństwa, obejmującego na równi z kwestiami militarnymi zagadnienia ekonomiczne²¹. Christopher dostrzegał,

¹⁷ Zob. J. Rosati, S. Twig, *The Presidency and U.S. Foreign Policy after the Cold War*, [w:] J.M. Scott (red.), *After the End...*, s. 50–51.

¹⁸ W.J. Clinton, *Inaugural Address*, January 20, 1993, za: *Public Papers of the Presidents: William J. Clinton*, 1993, vol. 1, U.S. GPO 1993.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Zob. W. Christopher, *Statement before the Senate Foreign Relations Committee*, Washington, DC, January 13, 1993; por. idem, *In the Stream of History...*, s. 22–34.

²¹ Idem, *In the Stream of History...*, s. 17–19.

że wobec likwidacji zagrożenia sowieckiego pojawiła się groźba wzrostu nastrojów izolacjonistycznych, więc aby je ograniczyć, administracja musiała unaocznic zależność między polityką zagraniczną a interesami amerykańskiego społeczeństwa. W tym kontekście Departament Stanu zamierzał podnieść rangę promocji wolnego handlu i amerykańskiego biznesu oraz częściej używać sankcji gospodarczych do ochrony interesów USA. Christopher przewidywał, że siła militarna – lub groźba jej użycia – będzie uzupełniać metody dyplomatyczne, a polityka zagraniczna zostanie zaadaptowana (także organizacyjnie) do nowych wyzwań tak, aby Stany Zjednoczone nie musiały wciąż stawać w obliczu kolejnych kryzysów. Zgodnie z założeniami Christophera w nowej polityce USA większą rolę powinna odgrywać nakierowana na wygaszanie przewidywanych kryzysów dyplomacja prewencyjna, której narzędziem miało być aktywne wspieranie demokracji i praw człowieka. Promocja demokracji – pisał Christopher – była traktowana jako czynnik ułatwiający łagodzenie napięć politycznych, zanim osiągały one apogeu²².

Zeznając przed senacką komisją spraw zagranicznych 13 stycznia 1993 roku, Christopher przedstawił główne założenia międzynarodowej strategii USA w świecie pozimnowojennym²³. Nowy sekretarz stanu zamierzał oprzeć politykę zagraniczną na trzech filarach. Pierwszy z nich, traktowany jako główny priorytet, dotyczył poprawy bezpieczeństwa ekonomicznego USA i forsowania interesów amerykańskiego biznesu, m.in. przez porozumienia o liberalizacji handlu w ramach GATT i NAFTA oraz wykorzystanie pomocy zagranicznej do promocji gospodarki USA. Drugi filar strategii Christophera odnosił się do przystosowania sił zbrojnych do nowych wyzwań w dziedzinie bezpieczeństwa przy zachowaniu ich dotychczasowych walorów odstraszających; złagodzeniu skutków redukcji sił zbrojnych miały służyć multilateralne działania w ramach ONZ i tworzony razem z sojusznikami system bezpieczeństwa zbiorowego. Trzeci filar polityki zagranicznej – promocja demokracji, praw człowieka i wolnego rynku – opierał się na założeniu, że wspieranie liberalnych przemian za granicą służyło poprawie bezpieczeństwa USA. Christopher podkreślał, że demokratyczne rządy chronią prawa człowieka i prawa mniejszości, rozwiązują konflikty raczej w sposób pokojowy oraz są lepszymi partnerami dla USA w kluczowych dziedzinach. Polityka promowania demokracji zapowiadana przez sekretarza stanu w administracji Clintona miała wykorzystywać

²² *Ibidem*.

²³ *Idem, Statement before the Senate Foreign Relations Committee, Washington, DC, January 13, 1993; por. idem, In the Stream of History..., s. 22–34.*

skoordynowane działania w wielu sferach, m.in. handlu, pomocy gospodarczej i redukcji zadłużenia. Zgodnie z założeniami amerykańska aktywność na tym odcinku miała się opierać na instytucjach międzynarodowych, mediach (Radio Wolna Azja) i organizacjach pozarządowych. Christopher wspominał także o wzmocnieniu Narodowego Funduszu na rzecz Demokracji i reformie USAID²⁴.

Szef Departamentu Stanu ukazywał zależności między bezpieczeństwem USA a sprawami demokratyzacji na przykładzie Rosji – przekonując, że ważne interesy amerykańskie przemawiały za udzieleniem wsparcia reformom Jelcyna; zastrzegł zarazem, że pomoc ta miała być uzależniona od tego, czy Moskwa będzie kontynuować proces transformacji. W odniesieniu do problemów europejskich Christopher zaznaczył, że potrzebne były dodatkowe porozumienia w dziedzinie bezpieczeństwa obejmujące nowe demokracje dawnego bloku wschodniego; ważną rolę w polityce europejskiej przewidywał dla NATO i procesu KBWE. Christopher zapowiadał także wspieranie pokojowej ewolucji demokratycznej w Chinach, przywrócenie demokracji na Haiti i dalsze naciski na reżim kubański; mówił również o szansach na postępy demokratyzacji w Afryce²⁵.

3.2.3. Sprawy wspierania demokratyzacji w polityce bezpieczeństwa pierwszej administracji Clintona

Zarysowane przez Clintona i jego współpracowników założenia polityki zagranicznej zostały pod kierunkiem A. Lake'a ujęte w ramy doktryny poszerzania (*enlargement*), która łączyła cele związane ze sprawami bezpieczeństwa narodowego i amerykańskimi interesami gospodarczymi z upowszechnianiem demokratycznej formy rządu oraz gospodarki rynkowej. Koncepcja *enlargement* opierała się na przekonaniu, że postępy demokratyzacji i liberalizacji gospodarczej przyczyniają się do poszerzenia obszaru stabilności i pokoju, a tym samym do poprawy bezpieczeństwa USA. Nowa doktryna – podobnie jak tworzona przez administrację Busha wizja *New World Order* – przewidywała, że Stany Zjednoczone będą kształtować ład międzynarodowy środkami multilateralnymi. „Poszerzanie” wiązało się z dążeniem do wkomponowania niestabilnych krajów i regionów w system bezpieczeństwa tworzony przez struktury euroatlantyckie i ONZ; zwiększenie roli instytucji międzynarodowych miało chronić interesy demokratycznych państw świata zachodniego i zarazem ułatwiać procesy liberalnych przemian

²⁴ Idem, *Statement before the Senate Foreign Relations Committee*, Washington, DC, January 13, 1993.

²⁵ *Ibidem*.

w innych krajach. Doktryna poszerzania miała także wymiar propagandowy – administracja Clintona poszukiwała chwytliwego szyldu, który harmonizowałby liberalne ideały z logiką interesu narodowego²⁶.

W założenia *enlargement* wpisywała się kształtowana przez ambasador przy ONZ Madeleine Albright polityka stanowczego multilateralizmu (*assertive multilateralism*), która miała ułatwić Stanom Zjednoczonym utrzymanie globalnych wpływów bez interwencji wojskowych na większą skalę. Stanowczy multilateralizm zmierzał do opanowania konfliktów w niestabilnych regionach w oparciu o ONZ, która dzięki wsparciu USA miałyby efektywnie pełnić funkcję organizacji bezpieczeństwa zbiorowego²⁷.

Koncepcja nowej polityki bezpieczeństwa została przedstawiona przez A. Lake'a w wystąpieniu z 21 września 1993 roku w szkole studiów międzynarodowych na Uniwersytecie Johna Hopkinsa, zatytułowanym *Od powstrzymywania do poszerzania*²⁸. Doradca do spraw bezpieczeństwa narodowego wskazał jako główne elementy *enlargement* wzmacnianie wspólnoty „demokracji rynkowych” (czyli demokracji o gospodarce rynkowej), wspieranie przemian demokratycznych i liberalizacji gospodarczej oraz ograniczanie zagrożeń ze strony państw wrogich demokracji i zasadom wolnego rynku. Przedstawione przez Lake'a założenia sugerowały, że promocja demokracji i wolnego rynku została uznana przez administrację za uniwersalną odpowiedź na wyzwania wszelkiego rodzaju – także kryzysy humanitarne – dlatego w ramach *enlargement* wspieranie demokracji miało stać się jednym z celów amerykańskiej pomocy zagranicznej. Działania na rzecz budowy demokracji miały koncentrować się na państwach i regionach, które miały szczególne znaczenie dla amerykańskich interesów ze względu na siłę gospodarki, strategiczne położenie lub potencjał nuklearny. Stany Zjednoczone miały także wspierać demokratyzację tam, gdzie posiadały największe wpływy i gdzie widoczne były silne dążenia do zmian²⁹.

²⁶ Por. M. Cox, *Wilsonianism Resurgent?*..., s. 221–234; W.A. McDougall, *Promised Land, Crusader State. The American Encounter with the World Since 1776*, Houghton Mifflin Company, Boston–New York 1997, s. 201; R. Travis, *The Promotion of Democracy...*, s. 256; D. Brinkley, *Democratic Enlargement...*, s. 111–127.

²⁷ J. Zając (red.), *Polityka zagraniczna USA...*, s. 23–24; J. Sterling-Folker, *Between a Rock and a Hard Place. Assertive Multilateralism and Post-Cold War U.S. Foreign Policy Making*, [w:] J.M. Scott (red.), *After the End...*, s. 277–278 i 300–301; W.A. McDougall, *Promised Land, Crusader State...*, s. 201.

²⁸ A. Lake, *From Containment to Enlargement*, remarks at Johns Hopkins University, SAIS, September 21, 1993, US Department of State, Dispatch 4, no. 39, September 27, 1993.

²⁹ *Ibidem*.

Lake wskazał jako priorytet sprawę pomocy dla demokratycznych i rynkowych reform w Rosji oraz w innych krajach dawnego ZSRR, ponieważ sukces tych przemian wpłynąłby na poprawę bezpieczeństwa USA. Doradca do spraw bezpieczeństwa uznał także za istotne wspieranie demokratyzacji w Europie Środkowo-Wschodniej, na zachodniej półkuli i w niektórych krajach azjatyckich. Ważnym elementem *enlargement* miało być ograniczenie zagrożeń ze strony tzw. *backlash states* – czyli reżimów autorytarnych, takich jak rząd Iraku i Iranu, które izolowały swoje społeczeństwa od prądów liberalnych. Lake zapowiedział, że USA powinny hamować możliwości oddziaływania tych państw i gdyby pojawiła się na to szansa – przyczyniać się do ich liberalizacji np. przez sankcje podnoszące koszty represji i zachowań agresywnych³⁰.

Bill Clinton podniósł znaczenie promowania demokracji w nowej amerykańskiej wizji ładu międzynarodowego w wystąpieniu przed Zgromadzeniem Ogólnym ONZ 27 września 1993 roku³¹. Prezydent USA zarysował wówczas główne elementy *enlargement*, podkreślając, że w erze pozimnowojennej głównym celem Stanów Zjednoczonych stało się rozszerzanie i umacnianie wspólnoty państw demokratycznych o gospodarce rynkowej. Jak mówił Clinton, USA miały wspierać konsolidację demokracji rynkowej m.in. w krajach dawnego ZSRR i w Ameryce Łacińskiej, wspierać liberalizację niedemokratycznych krajów oraz ograniczać stwarzane przez nie zagrożenia. Odwołując się do zachodzących przemian politycznych i gospodarczych, Clinton określił rolę USA jako lidera epoki globalizacji. W nowym porządku światowym Waszyngton miał sprawować przywództwo oparte na współpracy międzynarodowej, zastrzegając sobie prawo do działań jednostronnych. Do głównych zagrożeń świata pozimnowojennego amerykański przywódca zaliczył konflikty etniczne, proliferację broni masowego rażenia, kryzysy humanitarne, terroryzm i słabość niektórych państw, które nie potrafiły przystosować się do realiów globalizacji³².

Od pierwszych miesięcy urzędowania administracji Clintona jednym z najpoważniejszych dylematów amerykańskiej polityki *enlargement* była kwestia rozszerzenia NATO. Waszyngton usiłował pogodzić strategię roz-

³⁰ *Ibidem*.

³¹ W.J. Clinton, *Remarks to the 48th Session of the United Nations General Assembly in New York City, September 27, 1993*, tekst wystąpienia dostępny także pod adresem internetowym archiwum University of California – J. Woolley, G. Peters, *The American Presidency Project (Public Papers of the Presidents)*, University of California, Santa Barbara, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=47119&st=&st1=> (dostęp: 1.09.2019).

³² *Ibidem*.

budowy europejskiego systemu bezpieczeństwa zbiorowego tworzonego w oparciu o Sojusz Północnoatlantycki z priorytetem wspierania demokratycznych sił w Rosji. Obawiano się, że przyjęcie do NATO nowych członków z Europy Środkowo-Wschodniej mogłoby nie tylko zepsuć stosunki Waszyngtonu z Moskwą, ale też przyczynić się do wzrostu potęgi rosyjskich nacjonalistów i zwiększyć nostalgię za imperium radzieckim. Po gwałtownym starciu Jelcyna z parlamentem w październiku 1993 roku w administracji Clintona ugruntowała się koncepcja spowolnienia procesu ekspansji NATO na wschód³³.

Przedstawiona w październiku 1993 roku przez Aspina i zatwierdzona oficjalnie przez sojusz w styczniu następnego roku inicjatywa „Partnerstwa dla Pokoju” zakładała współpracę wojskową NATO z wszystkimi zainteresowanymi państwami dawnego Układu Warszawskiego i innymi krajami Europy Wschodniej. Zgodnie z wizją administracji „Partnerstwo dla Pokoju” miało wymiar i wojskowy, i polityczny – jako inicjatywa oparta na przywiązaniu do wartości demokratycznych, która miała stwarzać bodźce do dalszych przemian krajów postkomunistycznych³⁴. Jak mówił Clinton w wystąpieniu na forum Rady Północnoatlantyckiej z 10 stycznia 1994 roku, najlepszym lekarstwem na destabilizację w Europie Wschodniej jest integracja państw postkomunistycznych z zachodnią „fabryką liberalnej demokracji”; amerykański przywódca zaznaczał, że „Partnerstwo dla Pokoju” uruchamiało proces prowadzący do rozszerzenia NATO i wprowadzenia kolejnych krajów na tworzoną przez sojusz „orbitę demokratycznego bezpieczeństwa”³⁵. W orędziu o stanie Unii z 25 stycznia 1994 roku Clinton nawiązał do roli „Partnerstwa dla Pokoju” w kontekście integracji dawnych krajów komunistycznych z Europą Zachodnią. W wystąpieniu przed Kongresem amerykański prezydent podkreślał, że Stany Zjednoczone mają interes w tym, by przemiany w państwach dawnego bloku radzieckiego zakończyły się sukcesem, a wspieranie demokratycznych reform to najlepsza strategia poprawy bezpieczeństwa USA i budowy trwałego pokoju³⁶.

³³ Por. J. Goldgeier, M. McFaul, *Power and Purpose. U.S. Policy toward Russia after the Cold War*, Brookings Institution Press, Washington, DC 2004, s. 183–187.

³⁴ Zob. J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 181–190; por. J. Borawski, *Partnership for Peace and Beyond*, „International Affairs” 1995, vol. 2, no. 71, s. 233–246.

³⁵ W.J. Clinton, *Remarks to the North Atlantic Council in Brussels*, January 10, 1994 – por. J. Woolley, G. Peters, *The American Presidency Project (Public Papers of the Presidents)*, University of California, Santa Barbara, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=49710&st=&st1=> (dostęp: 1.09.2019).

³⁶ Idem, *Address before a Joint Session of the Congress on the State of the Union*, January 25, 1994.

Zależności między zagrożeniami dla bezpieczeństwa regionalnego i formą rządów panujących w poszczególnych państwach Anthony Lake opisywał w artykule opublikowanym wiosną 1994 roku na łamach „Foreign Affairs”³⁷. Lake – w nawiązaniu do Iranu, Iraku, Libii, Korei Północnej i Kuby – posługiwał się pojęciami *backlash states* i *outlaw states*, określającymi państwa naruszające zasady ładu międzynarodowego, w których władzę sprawowały „reżimy bandyckie” (*rogue regimes*). Jak pisał doradca do spraw bezpieczeństwa narodowego, zagrażające interesom amerykańskim agresywne kraje bandyckie nie poddawały się globalnym trendom politycznej liberalizacji i nie dążyły do wkomponowania się do zmienionego porządku międzynarodowego; rządzące nimi kliki stosowały przemoc, naruszały prawa człowieka, promowały radykalne ideologie i prowadziły kosztowne programy rozwoju broni masowego rażenia, by zabezpieczyć swoją władzę i oddziaływać na otoczenie międzynarodowe. Lake dowodził, że Stany Zjednoczone jako jedyne supermocarstwo powinny neutralizować wpływy krajów bandyckich i – w miarę możliwości – przyczyniać się do ich transformacji, aby stały się członkami wspólnoty międzynarodowej zdolnymi do konstruktywnych działań. Instrumentami polityki USA wobec agresywnych reżimów autorytarnych miały być sojusze oraz środki militarne, dyplomatyczne i ekonomiczne³⁸.

Uzupełnieniem inicjatyw administracji zmierzających do instytucjonalizacji liberalnego ładu międzynarodowego pod auspicjami ONZ, NATO („Partnerstwa dla Pokoju”), Światowej Organizacji Handlu i porozumień regionalnych była koncepcja globalnego sojuszu państw demokratycznych, którego załącznikiem miała stać się uruchomiona w 2000 roku inicjatywa międzyrządowa pod nazwą „Wspólnoty Demokracji” (*Community of Democracies*).

W dniu 26 września 1994 roku w wystąpieniu na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ Bill Clinton mówił o koalicji dla demokracji (*coalition for democracy*), nawiązując do wielostronnych działań na rzecz stabilizacji ładu pozimnowojennego przez wspieranie liberalnych przemian w państwach przechodzących okres transformacji³⁹. Jak przekonywał amerykański prezydent, Stany Zjednoczone jako mocarstwo o szczególnej potęgze miały dokładać wszelkich starań, by podtrzymać młode demokracje i odpierać zagrożenia dla stabilności stwarzane przez reżimy despotyczne, lecz nie zamierzały

³⁷ A. Lake, *Confronting Backlash States*, s. 45–53.

³⁸ *Ibidem*; por. K. Michałek, *Amerykańskie stulecie...*, s. 691–693.

³⁹ W.J. Clinton, *Remarks to the 49th Session of the United Nations General Assembly in New York City*, September 26, 1994 – por. J. Woolley, G. Peters, *The American Presidency Project (Public Papers of the Presidents)*, University of California, Santa Barbara, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=49152&st=&st1=> (dostęp: 1.09.2019).

być „policjantem świata”, dlatego wołałyby podzielić się odpowiedzialnością za budowę liberalnego porządku międzynarodowego z innymi państwami. Wymieniając przykłady skutecznych działań wielostronnych, które przyczyniały się do ugruntowania wartości demokratycznych, Clinton nawiązał do „Partnerstwa dla Pokoju”; jak mówił – ta inicjatywa była szansą, by na zjednoczonym kontynencie europejskim demokratyczne społeczeństwa żyły w bezpiecznych granicach. „Koalicja dla demokracji” głoszona przez Clintona miała zapewnić legitymizację dla polityki promowania demokracji i liberalnych przemian gospodarczych, gwarantując jednocześnie stabilne otoczenie międzynarodowe, umożliwiające redukcję napięć i wydatków na zbrojenia.

3.2.4. Strategia „Zaangażowania i Poszerzania”

Strategia bezpieczeństwa narodowego „Zaangażowanie i Poszerzanie” (*Engagement and Enlargement*) z lipca 1994 roku uporządkowała przedstawione przez Clintona, Lake’a i Christophera założenia nowej polityki zagranicznej, w której promocja demokracji miała wspierać inne główne cele Stanów Zjednoczonych na arenie światowej, dotyczące zachowania stabilności i ochrony amerykańskich interesów gospodarczych. W raporcie NSS z 1994 roku oraz w przedstawionych pod tym samym tytułem z nieznacznymi uzupełnieniami raportach NSS z lutego 1995 i lutego 1996 roku administracja Clintona zawarła doktrynę multilateralnego ładu międzynarodowego, opartą na przekonaniu o zbieżności interesów Stanów Zjednoczonych i wspólnoty międzynarodowej tworzonej przez państwa demokratyczne o gospodarce rynkowej. Podkreślono, że kraje demokratyczne w mniejszym stopniu mogły zagrozić amerykańskim interesom i były bardziej skłonne do współpracy ze Stanami Zjednoczonymi w sprawach bezpieczeństwa, promocji wolnego handlu i zrównoważonego rozwoju⁴⁰.

Strategii poszerzania wspólnoty demokracji rynkowych nadano charakter pragmatyczny – zgodnie z założeniami, które A. Lake przedstawił we wrześniu 1993 roku. Wysiłki Stanów Zjednoczonych na rzecz rozwoju demokratycznej formy rządów i gospodarki wolnorynkowej miały koncentrować się na państwach o największym znaczeniu dla amerykańskich interesów gospodarczych i bezpieczeństwa. Nowa polityka uwzględniała

⁴⁰ Zob. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, U.S. Government Printing Office, Washington, DC 1994; *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, February 1995 oraz *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, February 1996, U.S. GPO, Washington, DC 1996; por. J. Zając (red.), *Polityka zagraniczna USA...*, s. 24 oraz K. Michałek, *Amerykańskie stulecie...*, s. 691.

specyfikę regionalną, określając priorytety stosownie do uwarunkowań występujących w poszczególnych obszarach działań. Strategia „Zaangażowania i Poszerzania” wskazywała, że zakres amerykańskich ingerencji w sprawy zagraniczne miał być określany na podstawie interesów narodowych; działania jednostronne przewidywano tylko w razie zagrożenia żywotnych interesów USA⁴¹.

Koncepcja *Engagement and Enlargement* uznawała za priorytet wspieranie demokracji w Rosji i byłych krajach ZSRR, a także w innych krajach postkomunistycznych. Argumentowano, że sukces reform demokratycznych w tych państwach poprawi bezpieczeństwo Stanów Zjednoczonych i zapobiegnie konfliktom powodowanym przez agresywny nacjonalizm. W nawiązaniu do problemu jugosłowiańskiego stwierdzono, że choć wojna w Bośni nie zagrażała bezpośrednio bezpieczeństwu USA, to jednak jej rozprzestrzenienie mogło zagrozić amerykańskim sojusznikom i stabilności nowych demokracji Europy Środkowo-Wschodniej, dlatego Stany Zjednoczone miały kontynuować wysiłki na rzecz zakończenia tego konfliktu. W Europie Stany Zjednoczone planowały oprzeć swoją politykę na NATO i „Partnerstwie dla Pokoju”, które miało stabilizować stosunki we wschodniej części kontynentu przez rozwój współpracy z państwami postkomunistycznymi. Podkreślono, że „Partnerstwo dla Pokoju” było ścieżką do członkostwa w NATO, zastrzegając, że celem rozszerzenia sojuszu było powiększenie obszaru stabilności i demokracji, a nie tworzenie nowej linii podziału Europy⁴².

Promocja demokracji została uznana za jeden z elementów polityki USA wobec krajów Azji Wschodniej i Pacyfiku, ale w odniesieniu do relacji amerykańsko-chińskich strategia „Poszerzania i Zaangażowania” dawała prymat interesom gospodarczym. Polityka USA wobec ChRL miała zmierzać do rozwoju kontaktów handlowych i zapobiegania ewentualnym zagrożeniom ze strony Pekinu dla bezpieczeństwa regionalnego; zagadnienia ochrony praw człowieka były stopniowo spychane na dalszy plan. Podobnie jak w latach ubiegłych amerykańska strategia bezpieczeństwa w regionie bliskowschodnim nie zaliczała wspierania demokracji i ochrony praw człowieka do priorytetów, koncentrując się wokół problemów zachowania stabilności i pokoju oraz zabezpieczenia amerykańskich interesów ekonomicznych; do głównych wyzwań konsekwentnie zaliczano problem Iraku i Iranu oraz konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Strategia „Zaangażowania i Poszerzania” przewidywała natomiast aktywną rolę USA w procesach

⁴¹ Zob. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, February 1995.

⁴² *Ibidem*.

konsolidacji nowych demokracji latynoamerykańskich; wśród głównych wyzwań polityki Stanów Zjednoczonych wobec zachodniej półkuli wymieniono rozwój wolnego handlu, ochronę rządów cywilnych i problemy destabilizacji na Haiti oraz dyktatury kubańskiej. W odniesieniu do problemów afrykańskich zakładano, że istnieje szansa na znaczny postęp demokratyzacji i liberalizacji gospodarczej; rola USA na tym kontynencie miała polegać na wspieraniu wygaszania konfliktów zbrojnych (m.in. w Somalii, Angoli i Mozambiku), pomocy humanitarnej i intensyfikacji działań nakierowanych na wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego. Amerykańskie zaangażowanie na polu promowania reform demokratycznych miało dotyczyć m.in. Nigerii, Zairu i Sudanu⁴³.

3.2.5. Instytucjonalne aspekty polityki promowania demokracji

W ramach polityki promowania demokracji administracja Clintona w pierwszym roku urzędowania dokonała istotnych przekształceń instytucjonalnych, podnoszących rangę spraw wspierania demokratyzacji wśród zadań Rady Bezpieczeństwa Narodowego, Departamentu Stanu i Amerykańskiej Agencji Rozwoju Międzynarodowego. W lutym 1993 roku Warren Christopher dokonał reorganizacji struktur Departamentu Stanu, tworząc nowe stanowisko podsekretarza stanu do spraw globalnych, który objął pieczę nad biurami zajmującymi się problemami transnarodowymi – m.in. promowania demokracji i ochrony praw człowieka. Nowe Biuro Demokracji, Praw Człowieka i Pracy (Bureau of Democracy, Human Rights and Labor), bazujące na strukturze i doświadczeniach Biura Praw Człowieka utworzonego w okresie administracji J. Cartera, miało formułować politykę wobec wspierania demokratycznych instytucji za granicą, wykorzystując potencjał amerykańskiej dyplomacji i pomocy zagranicznej⁴⁴. Nowe komórki zajmujące się sprawami demokratyzacji i innych wyzwań globalnych powstały także w ramach reorganizacji struktur Rady Bezpieczeństwa Narodowego⁴⁵.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ W. Christopher, *Department of State Reorganization*”, U.S. Department of State Dispatch, February 8, 1993; idem, *In the Stream of History...*, s. 17–19; zob. informacje pod adresem Bureau of Democracy, Human Rights and Labor w Departamencie Stanu, <http://www.state.gov/g/drl/about/> (dostęp: 1.09.2019); por. Ch. Jones, *The Foreign Policy Bureaucracy in the New Era*, [w:] J.M. Scott (red.), *After the End...*, s. 59 i 63.

⁴⁵ Zob. J. Rosati, S. Twig, *The Presidency and U.S. Foreign Policy...*, s. 50–51; por. informacje pod adresem White House, <http://www.whitehouse.gov/nsc/history.html#clinton> (dostęp: 1.09.2019).

W Amerykańskiej Agencji Rozwoju Międzynarodowego, na której czele stanął J. Brian Atwood – były prezes afiliowanej przy Narodowym Funduszu na rzecz Demokracji przybudówki Partii Demokratycznej – utworzone zostało Centrum do spraw Demokracji i Rządzenia (Center for Democracy and Governance) oraz biuro zajmujące się wspieraniem przemian w krajach niestabilnych politycznie (Office of Transition Initiatives – OTI). Pod kierunkiem B. Atwooda promocja demokracji stała się jednym z filarów strategii USAID dotyczącej wspierania zrównoważonego rozwoju⁴⁶.

Wbrew oczekiwaniom administracji Clintona idea powiązania spraw wspierania demokracji z polityką bezpieczeństwa narodowego nie spotkała się z szerszym uznaniem opinii publicznej, odczuwającej znużenie amerykańskim zaangażowaniem w sprawy zagraniczne. Nieudana interwencja w Somalii i transmitowane przez stacje telewizyjne niepowodzenia amerykańskich sił specjalnych w Mogadiszu w październiku 1993 roku zwiększyły obawy przed uwikłaniem Stanów Zjednoczonych w długotrwałe lokalne konflikty, przypominając o klęsce wietnamskiej. Realizację założeń polityki promowania demokracji utrudniał także opór Kongresu, który – odpowiadając na oczekiwania społeczne – sprzeciwiał się projektom wiążącym się z dodatkowymi wydatkami na pomoc zagraniczną, redukował budżet USAID i przekazywane przez USA środki na działalność międzynarodowych instytucji finansowych⁴⁷. Z powodu sprzeciwu Kongresu nie powiodła się podjęta przez administrację Clintona próba instytucjonalnego powiązania spraw promowania demokracji z polityką bezpieczeństwa poprzez nowe stanowisko asystenta sekretarza obrony do spraw demokracji i utrzymywania pokoju. Desygnowany na to stanowisko Morton Halperin nie uzyskał akceptacji Kongresu⁴⁸. Po porażce demokratów w wyborach do Kongresu z 1994 roku relacje między administracją a legislaturą uległy dalszemu zaostrzeniu. Republikańska większość podjęła walkę z prezydentem o kontrolę nad polityką zagraniczną, która utrudniła podejmowanie nowych inicjatyw w zakresie promowania demokracji⁴⁹.

⁴⁶ Zob. *Statement at confirmation hearing – Under Secretary-designate for Management J. Brian Atwood speech*, U.S. Department of State Dispatch, March 22, 1993; zob. także informacje pod adresem USAID Transition Initiatives, http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/transition_initiatives/ (dostęp: 1.09.2019); por. R. Travis, *The Promotion of Democracy...*, s. 257–259.

⁴⁷ Zob. M. Cox, *Wilsonianism Resurgent?...*, s. 221–227.

⁴⁸ Zob. R. Travis, *The Promotion of Democracy...*, s. 257–259.

⁴⁹ R.G. Carter, *Congress and Post-Cold War U.S. Foreign Policy*, [w:] J.M. Scott (red.), *After the End...*, s. 113.

3.3. Sprawy promowania demokracji w polityce USA wobec Rosji i obszaru poradzieckiego w latach 1993–1997

3.3.1. Ogólne założenia polityki administracji Clintona wobec Moskwy a sprawy promowania demokracji

U progu prezydentury Clintona w Waszyngtonie trwał spór o strategię USA wobec Rosji. Obóz demokratów już podczas kampanii wyborczej w 1992 roku kwestionował politykę administracji Busha na odcinku rosyjskim, zarzucając jej, że przykładła zbyt małą wagę do wspierania sił demokratycznych. Jako prezydent Bill Clinton uznał za priorytet transformację Rosji w kraj demokratyczny i wolnorynkowy, otwarty na inwestycje zagraniczne i współpracę z Zachodem. W ocenach nowego gospodarza Białego Domu i zwolenników idei wspierania rosyjskich przemian demokratyzacja miała być kluczem do likwidacji zagrożenia powodowanego przez poradziecki arsenał jądrowy, gdyż Rosja jako państwo demokratyczne nie byłaby skłonna do agresywnych kroków przeciwko innym demokracjom. Tym samym stałoby się możliwe nowe amerykańsko-rosyjskie porozumienie w dziedzinie bezpieczeństwa, umożliwiające obniżenie budżetu obronnego USA i czerpanie „dywidendy” z pokoju⁵⁰.

Nie wszyscy podzielali optymistyczne założenia głoszone przez Clintona; sceptycy, opierający się na przesłankach realistycznych, uznawali projekty wspierania budowy demokracji w Rosji za trudne do urzeczywistnienia. Zwolennicy innej strategii politycznej – m.in. „jastrzębie” z obozu republikańskiego, tacy jak senator R. Lugar – dążyli do wykorzystania słabości Moskwy do przechylenia równowagi sił na korzyść USA przez działania na rzecz demontażu poradzieckiego arsenału i wzmacnianie niepodległości dawnych republik radzieckich⁵¹. Rozbieżne stanowiska dotyczące strategii USA wobec Moskwy wynikały z różnych ocen rosyjskiego potencjału. Zwolennicy bliskiej współpracy z Rosją obawiali się jej uśpionej potęgi, a propagatorzy rozszerzania amerykańskich wpływów na obszarze byłego ZSRR uważali, że Rosja jako kraj znacznie słabszy od sowieckiego imperium

⁵⁰ Zob. J. Goldgeier, M. McFaul, *Power and Purpose...*, s. 5–6 i 11–12; J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 277–293; por. także G. MacLean, *Clinton's Foreign Policy in Russia. From Deterrence and Isolation to Democratization and Engagement*, Ashgate Publishing, Burlington 2006, s. 17–18; J.D. Rosner, *American Assistance to the Former Soviet States in 1993–1994*, [w:] J.M. Scott (red.), *After the End...*, s. 229.

⁵¹ Zob. J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 271.

nie zasługuje na uprzywilejowany status w polityce międzynarodowej ani rozległą sferę wpływów⁵².

Relacje z Rosją stały się jednym z najwyższych priorytetów polityki zagranicznej nowej administracji. Od pierwszych tygodni urzędowania Clintona prace nad strategią wobec Rosji i krajów byłego ZSRR prowadził silny zespół z udziałem samego prezydenta, W. Christophera, A. Lake'a i S. Talbotta, który został mianowany specjalnym pełnomocnikiem do spraw stosunków z Moskwą i dawnymi republikami radzieckimi. Nominacja Talbotta, byłego dziennikarza i eksperta od stosunków amerykańsko-radzieckich, uważanego za bliskiego Clintonowi, ukazywała szczególną rangę spraw byłego ZSRR w polityce administracji. Talbott – podniesiony w lutym 1994 roku do rangi zastępcy sekretarza stanu – odgrywał bardzo istotną rolę w kształtowaniu polityki administracji wobec Rosji; jego zadania obejmowały także wspieranie procesu demokratyzacji i rosyjskich przemian gospodarczych, postrzeganych jako wyjątkowo istotne dla amerykańskiego bezpieczeństwa narodowego⁵³.

Administracja Clintona szybko podjęła prace nad stworzeniem szerokiego pakietu pomocowego dla Rosji i krajów byłego ZSRR. Jak pisał W. Christopher, zgodnie ze strategią administracji Waszyngton miał aktywnie wspierać Rosję, dopóki Moskwa kontynuowała reformy⁵⁴. Dalszej pomocy USA domagała się ekipa Jelcyna; szef rosyjskiego MSZ A. Kozyriew argumentował, że wsparcie gospodarcze Zachodu zwiększyłoby szansę na budowę demokracji w Rosji⁵⁵. Gdy administracja Clintona obejmowała władzę, w Moskwie trwał kryzys konstytucyjny związany ze sporem między prezydentem Jelcynem a parlamentem, w którym dużą rolę odgrywały siły komunistyczne dążące do jego odsunięcia. Od początku 1992 roku rząd rosyjski realizował pod kierunkiem ministra, a następnie premiera Jegora Gajdara program głębokich reform ekonomicznych (mających na celu urynkowienie gospodarki rosyjskiej i prywatyzację państwowych przedsiębiorstw), który wywoływał

⁵² A. Bryc, *Polityka wobec Rosji i innych państw poradzieckich*, [w:] J. Zając (red.), *Polityka zagraniczna USA...*, s. 67–68; J. Goldgeier, M. McFaul, *Power and Purpose...*, s. 5–6 i 11–12.

⁵³ Zob. W. Christopher, *In the Stream of History...*, s. 37–38; por. nota biograficzna Strobe Talbotta pod adresem Department of State, http://www.state.gov/www/about_state/biography/talbott.html (dostęp: 1.09.2019); Ch. Jones, *The Foreign Policy Bureaucracy...*, s. 63; J.D. Rosner, *American Assistance...*, s. 229–230; J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945–2000*, Scholar, Warszawa 2001, s. 470–478.

⁵⁴ W. Christopher, *In the Stream of History...*, s. 35–40.

⁵⁵ J.D. Rosner, *American Assistance...*, s. 229–230; J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 470–478.

poważny opór społeczny⁵⁶. Przedstawiciele administracji Clintona, obawiając się fiaska reform Jelcyna, konsekwentnie przekonywali opinię publiczną o wadze wsparcia dla Rosji dla amerykańskich interesów. W dniu 22 marca 1993 roku Warren Christopher podczas wystąpienia w Chicago ostrzegał przed groźbą despotyzmu lub anarchii w Rosji, nawiązując do kryzysu konstytucyjnego związanego z walką o władzę między prezydentem Jelcynem a parlamentem, i zaznaczył, że priorytetem Waszyngtonu było wzmacnianie rosyjskich sił demokratycznych⁵⁷. Następnego dnia prezydent Clinton potwierdzał deklaracje o poparciu USA dla Jelcyna w jego sporze z parlamentem i zapowiedział znaczące zwiększenie pomocy dla Rosji⁵⁸.

Duże znaczenie dla relacji amerykańsko-rosyjskich miało spotkanie B. Clintona z B. Jelcynem 3–4 kwietnia 1993 roku w Vancouver, które – jak wspominał W. Christopher – przyczyniło się do zacieśnienia osobistych relacji między oboma prezydentami, co miało wpłynąć na klimat wzajemnych stosunków w następnych latach⁵⁹. Clinton zadeklarował podczas tego szczytu szerokie wsparcie dla Rosji, obejmujące gwarancje kredytowe i eksportowe, rozszerzenie współpracy gospodarczej i handlowej, wsparcie sektora prywatnego i rolnictwa oraz dodatkowe środki na budowę demokracji. Podczas konferencji prasowej 4 kwietnia prezydent USA chwalił reformy Jelcyna, nazywając je heroicznym wysiłkiem, i mówił, że jest szansa na budowę rosyjskiej demokracji. Oprócz wartego 1,6 miliarda dolarów pakietu pomocowego Clinton zapowiedział wsparcie USA w staraniach Rosji o pomoc międzynarodowych instytucji finansowych oraz likwidację zimnowojennych restrykcji utrudniających Rosji wymianę handlową z USA, a wynikających m.in. z poprawki Jacksona–Vanika. Temat utrudnień handlowych podnosił także prezydent Jelcyn, który ubolewał, że choć Rosja zmierzała w stronę demokracji, USA nadal traktowały ją jak kraj komunistyczny⁶⁰.

⁵⁶ S. Goldman, *Russian Political, Economic, and Security Issues and U.S. Interests*, CRS Reports for Congress, 2008, s. 11.

⁵⁷ W. Christopher, *The Three Pillars of U.S. Foreign Policy and Support for Reform in Russia*, Address before the Chicago Council on Foreign Relations, the Executives' Club of Chicago, and the Mid-America Committee, Chicago, Illinois, March 22, 1993; idem, *In the Stream of History...*, s. 40.

⁵⁸ W.J. Clinton, *The President's News Conference*, March 23, 1993 – zob. J. Woolley, G. Peters, *The American Presidency Project (Public Papers of the Presidents)*, University of California, Santa Barbara <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=46363&st=&st1=> (dostęp: 1.09.2019).

⁵⁹ W. Christopher, *In the Stream of History...*, s. 37–38.

⁶⁰ *The President's New Conference with President Boris Yeltsin of Russia in Vancouver*, April 4, 1993 – zob. J. Woolley, G. Peters, *The American Presidency Project (Public Papers of the Presidents)*, University of California, Santa Barbara, <http://www.presidency.ucsb.edu>

W Vancouver amerykański prezydent nakreślił także plan intensyfikacji działań dotyczących wspierania demokracji w Rosji i zwiększenia puli środków na ten cel. Nowe inicjatywy w tym zakresie miały obejmować finansowanie podjętych przez Jelcyna reform prawnych, wspieranie samorządów m.in. w Moskwie i Niżnym Nowogrodzie, wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego przez działania finansowanych z budżetu amerykańskich organizacji pozarządowych i dofinansowanie rosyjskiego III sektora, a także działania na polu współpracy akademickiej i edukacyjnej, wymiany uczniów i studentów. Ogółem pula środków na promocję demokracji w Rosji miała w 1993 roku wzrosnąć o około 48 milionów dolarów⁶¹.

Podczas szczytu w Vancouver uzgadniane były również kwestie likwidacji arsenałów broni masowego rażenia w dawnych republikach radzieckich, które pozostawały priorytetem w relacjach amerykańsko-rosyjskich od upadku ZSRR. Przyjęta przez administrację Busha i kontynuowana przez administrację Clintona strategia USA zmierzała do całkowitej denuklearyzacji wszystkich byłych republik radzieckich poza Rosją, która miała przejąć głowice i środki ich przenoszenia rozmieszczone w Kazachstanie, na Ukrainie i Białorusi. J. Baker przekonał Rosję, Ukrainę, Białoruś i Kazachstan do podpisania protokołu do układu START, na mocy którego broń jądrową miała posiadać tylko Rosja, co nastąpiło 24 maja 1992 roku w Lizbonie. Clinton usiłował doprowadzić do implementacji tych porozumień, jak i podpisanego 3 stycznia 1993 roku układu START II o redukcji rakiet wielogłowicowych⁶².

Bardzo istotną rolę w polityce USA dotyczącej nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia na obszarze byłego ZSRR odgrywał realizowany na podstawie ustawy Nunna–Lugara program „Wspólnej Redukcji Zagrożenia” (*Cooperative Threat Reduction*), który miał również zapobiegać przekazywaniu broni i technologii z republik poradzieckich do tzw. krajów bandyckich. Cele programu Stany Zjednoczone zamierzały osiągnąć poprzez ścisłą współpracę z Rosją i było to kluczowe zagadnienie w kształtowaniu polityki Waszyngtonu wobec Moskwy. Administracja Clintona liczyła na to, że Rosja będzie w stanie odgrywać rolę stabilizującą na obszarze byłego ZSRR

edu/ws/index.php?pid=46363&st=&st1= (dostęp: 1.09.2019); por. J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 471.

⁶¹ *Public Papers of William J. Clinton*, za: 1993 *Public Papers of the Presidents of the United States*, Books I: *Fact Sheets From the Russia–United States Summit*, April 4, 1993, s. 400–404; por. także U.S. GPO – GPO Access, <http://www.gpoaccess.gov/pubpapers/search.html> (dostęp: 1.09.2019).

⁶² M. Hofmann, *US Foreign Policy towards the Russian Federation. The Constrained Empire. Essay*, Grin Verlag, 2007, s. 5; J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 471–473.

i powstrzyma sprzedaż niebezpiecznych technologii np. do Iranu, jeżeli Stany Zjednoczone udzielą Moskwie odpowiedniego wsparcia i będą respektować jej interesy na obszarze poradzieckim⁶³.

3.3.2. Zaangażowanie Waszyngtonu na rzecz reform B. Jelcyna

Od pierwszych miesięcy 1993 roku administracja Clintona usiłowała wesprzeć starania Rosji o większą pomoc finansową z Zachodu na forum międzynarodowych instytucji gospodarczych. Jeszcze przed szczytem w Vancouver Klub Paryski odroczył na 10 lat spłatę wartych około 15 miliardów dolarów rosyjskich długów. Podczas spotkania G7 w Tokio w dniach 14–15 czerwca 1993 roku zapadła decyzja o przyznaniu Rosji pakietu pomocowego w wysokości 50 miliardów dolarów, czego domagał się prezydent Clinton; jak zauważył J. Kukułka, decyzja G7 miała związek ze zbliżającym się referendum konstytucyjnym w Rosji⁶⁴.

Zabiegając o zwiększenie wsparcia dla Rosji, administracja Clintona zmagala się z oporem Kongresu, w którym silne były obawy przed nadmiernym zwiększaniem budżetu pomocy zagranicznej przy utrzymującym się deficycie budżetowym i niepewnej sytuacji gospodarki amerykańskiej. W 1993 roku administracji udało się przekonać Kongres, że pomoc dla Rosji nie jest równoznaczna z przekazywaniem środków dla krajów rozwijających się czy ONZ, ale ma bezpośrednie znaczenie dla bezpieczeństwa USA i może przynieść wymierne korzyści gospodarcze. Podobnie jak administracja Busha, współpracownicy Clintona używali argumentów ukazujących różnorodne potencjalne korzyści z konsolidacji rosyjskich przemian, takie jak szansa na rozwój amerykańskiego eksportu, otwarcie nowych rynków surowcowych oraz możliwość zmniejszenia budżetu Pentagonu. J. Rosner oceniał, że przełamywanie oporu Kongresu przed zwiększeniem pomocy dla krajów byłego ZSRR ułatwiła wizyta delegacji złożonej z członków Izby Reprezentantów pod kierunkiem demokracji R. Gephardta i republikanina R. Michela, którzy na początku kwietnia 1993 roku zapoznali się z sytuacją w Rosji i na Ukrainie oraz odbyli spotkanie z wiceprezydentem Federacji Rosyjskiej A. Ruckojem⁶⁵.

⁶³ J. Goldgeier, M. McFaul, *Power and Purpose...*, s. 8.

⁶⁴ Zob. J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 471; szerzej o polityce administracji Clintona wobec Rosji Jelcyna – J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 262–277.

⁶⁵ J.D. Rosner, *American Assistance...*, s. 233–234 i 242–245; zob. dokumenty z archiwum Richarda Gephardta pod adresem Richard A. Gephardt Collection, Missouri History Museum, <http://gephardt.mohistory.org/timeline/detail.php?entry=143> (dostęp: 1.09.2019).

Przegłosowany jeszcze za urzędowania administracji Busha budżet bezpośredniej pomocy dwustronnej w ramach *Freedom Support Act* na 1993 roku wynosił 417 milionów dolarów (w tym 192 mln dolarów dla Rosji). Dzięki zabiegom administracji Clintona Kongres przegłosował we wrześniu 1993 roku zwiększenie pomocy dla krajów byłego ZSRR przekazywanej na zasadach *Freedom Support Act* o około 1,6 miliarda dolarów, a wartość wsparcia dla Rosji została podniesiona do około 1,2 miliarda dolarów. Oprócz tego pomoc dla Rosji i krajów byłego ZSRR obejmowała m.in. finansowanie likwidacji broni masowego rażenia w ramach poprawki Nunna–Lugara oraz wsparcie Departamentu Rolnictwa na zakup żywności i fundusze na inne cele humanitarne. Większa część pomocy przyznanej w 1993 roku dla krajów byłego ZSRR, opiewającej na około 2,5 miliarda dolarów, była kierowana na stabilizację gospodarki rosyjskiej, która znajdowała się w głębokim kryzysie⁶⁶. Znaczne fundusze przyznane na rzecz byłego ZSRR w ramach pakietów pomocowych trafiały do amerykańskich firm i konsultantów, co w następnych latach stało się źródłem kontrowersji⁶⁷.

Wsparcie amerykańskiej administracji dla Jelcyna miało szczególną wagę w kontekście zaostrzającego się od początku 1993 roku sporu między rosyjskim prezydentem a parlamentem kierowanym przez R. Chasbułatowa. W marcu 1993 roku Jelcyn rozszerzył swoje kompetencje, wprowadzając rządy prezydenckie, a 21 września z naruszeniem konstytucji rozwiązał parlament i ogłosił nowe wybory, uzasadniając ten krok zagrożeniem ze strony sił komunistycznych. W odpowiedzi parlament ogłosił odsunięcie od władzy Jelcyna i zaprzysiął na głowę państwa wiceprezydenta A. Ruckoja. W Moskwie doszło do zamieszek i starcia zwolenników parlamentu i Jelcyna; walki trwające w dniach 2–4 października 1993 roku rozstrzygnęły wierne Jelcynowi oddziały wojskowe, które wkroczyły do stolicy i zajęły siedzibę parlamentu⁶⁸.

Administracja Clintona konsekwentnie stała w tym konflikcie po stronie Jelcyna, popierając zarówno jego decyzję o nielegalnym rozwiązaniu parla-

⁶⁶ W 1994 r. wartość amerykańskiej pomocy dla byłego ZSRR w ramach *Freedom Support Act* była najwyższa, do 1997 r. wyraźnie spadała, w 1998 r. nastąpił nieznaczny wzrost i następnie stabilizacja na poziomie 700–800 mln dolarów rocznie. Zob. U.S. Department of State, *U.S. Government Assistance to and Cooperative Activities with the New Independent States of the Former Soviet Union*, FY 1997 Annual Report, Prepared by the Office of the Coordinator of U.S. Assistance to the NIS, January 1998, s. 4; C. Tarnoff, *The Former Soviet Union and U.S. Foreign Assistance*, CRS Issue Brief for Congress, 2003, s. 2; por. M. Hofmann, *US Foreign Policy...*, s. 6.

⁶⁷ J.D. Rosner, *American Assistance...*, s. 242–245.

⁶⁸ Por. A. Patek, J. Rydel, J.J. Węc (red.), *Najnowsza historia świata 1945–1995*, t. 1–3, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2003, s. 924–925.

mentu, jak i użycie wojska do zdobycia siedziby Rady Najwyższej i rozgromienia opozycji. W ocenie Waszyngtonu działania Jelcyna były konieczne w obliczu groźby chaosu i powrotu do władzy komunistów; także członkowie Kongresu uznawali wspieranie Jelcyna za promowanie demokracji w Rosji⁶⁹. Piątego października Clinton w rozmowie telefonicznej z Jelcynem zapewniał go o niesłabnącym poparciu i obiecywał przyspieszenie przekazywania pomocy gospodarczej, której przyznanie we wrześniu przegłosował Kongres⁷⁰.

Amerykańska administracja usiłowała wzmocnić pozycję Jelcyna i sił reformatorskich w kampanii przed zaplanowanymi na grudzień 1993 roku wyborami do parlamentu rosyjskiego. W kampanii uczestniczyły instytucje afiliowane przy Narodowym Funduszu na rzecz Demokracji oraz finansowane ze środków USAID amerykańskie organizacje pozarządowe. Przybudówki Partii Republikańskiej i Demokratycznej, korzystające ze wsparcia NED, usiłowały wzmocnić partie o orientacji reformatorskiej, takie jak Wybór Rosji Jegora Gajdara i blok Jabłoko⁷¹. W grudniowym głosowaniu siły popierające Jelcyna i rosyjscy demokraci nie zdobyli jednak większości, a znaczące poparcie uzyskała ultranacjonalistyczna Liberalno-Demokratyczna Partia Rosji Władimira Żyrynowskiego i Komunistyczna Partia Federacji Rosyjskiej. Sukcesem prezydenta FR i dowodem postępu procesu przemian było natomiast przyjęcie nowej konstytucji rosyjskiej w towarzyszącym wyborom referendum z 12 grudnia 1993 roku⁷².

3.3.3. Ograniczenia polityki administracji Clintona wobec Rosji

Strategia „Zaangażowania i Poszerzania” uznawała wspieranie demokratycznych reform w Rosji za sprawę o żywotnym znaczeniu dla amerykańskich interesów, przewidując jednocześnie rozbudowę systemu bezpieczeństwa

⁶⁹ J.D. Rosner, *American Assistance...*, s. 239

⁷⁰ *Statement by the Press Secretary on the President's Telephone Conversation with President Boris Yeltsin of Russia*, October 5, 1993, tekst komunikatu prasowego dostępny jest także pod adresem University of California, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=47168&st=&st1=> (dostęp: 1.09.2019).

⁷¹ Zob. U.S. General Accounting Office, *Promoting Democracy. Progress Report on U.S. Democratic Development Assistance to Russia*, Report to the Chairman and Ranking Minority Member, Committee on International Relations, House of Representatives, GAO, February 1996, s. 40–43.

⁷² Por. J. Adamowski, A. Skrzypek (red.), *Federacja Rosyjska 1991–2001*, ASPRA-JR, Warszawa 2002; Ł. Szul, *Wybory parlamentarne i referendum 1993 – fragmenty pracy magisterskiej* (kierunek: kulturoznawstwo, specjalność: rosoznawstwo, Uniwersytet Jagielloński, 2005 r.) publikowane pod adresem serwisu RosjaPL.info, http://www.rosjapl.info/rosja/historia/wybory_referendum_1993.php (dostęp: 1.09.2019).

tworzonego przez państwa zachodnie, by stabilizować stosunki w krajach postkomunistycznych i ułatwiać ich transformację polityczną. Realizację tych koncepcji utrudniały ostry sprzeciw Rosji wobec posuwania się NATO na wschód i budząca wielkie obawy w Waszyngtonie aktywność rosyjskich radykałów⁷³. Niestabilna sytuacja w Rosji wywierała wpływ na założenia administracji Clintona dotyczące poszerzania zasięgu oddziaływania struktur euroatlantyckich w Europie Wschodniej. Clinton usiłował prowadzić politykę balansującą między liberalnymi wizjami a chłodną oceną *status quo* w Rosji; podnosząc rangę wspierania demokratycznych przemian w Rosji, jednocześnie popierał autorytarne rządy Jelcyna, licząc na to, że ten przywódca zapobiegnie powrotowi do władzy komunistów i sił wrogich Zachodowi⁷⁴.

Opór Moskwy wobec ekspansji NATO podyktowany był nie tylko dążeniami do utrzymania stref buforowych w Europie Wschodniej i wpływów na obszarze tzw. Bliskiej Zagranicy, ale też względami polityki wewnętrznej. W ocenie części rosyjskich elit politycznych, nacjonalistów i komunistów rozszerzenie NATO było złamaniem porozumień między Bushem i Gorbaczowem, zgodnie z którymi USA miały nie wykorzystywać słabości Moskwy do powiększania swojej strefy wpływów. Komuniści i radykałowie wykorzystali sprawę rozszerzenia NATO do podkopywania pozycji obozu reformatorskiego, przekonując opinię publiczną, że Zachód zdradził⁷⁵.

Przeciwnicy rozszerzenia sojuszu w administracji Clintona – m.in. Strobe Talbott i urzędnicy Departamentu Obrony – mieli na uwadze cele dotyczące zapobiegania rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia i denuklearyzacji dawnych republik radzieckich, które chcieli realizować w ścisłej współpracy z Rosją. Burzliwe wydarzenia września i października 1993 roku w Moskwie stanowiły dodatkowy argument na rzecz odłożenia rozszerzenia NATO. Jelcyn, początkowo przyjmujący koncepcję „Partnerstwa dla Pokoju” z wielkim zadowoleniem, doznał rozczarowania, gdy stało się jasne, że PdP nie oznacza wstrzymania ekspansji sojuszu na wschód⁷⁶.

Przyjmujący orientację prozachodnią szef rosyjskiego MSZ A. Kozyriew przyczynił się do rozszerzenia współpracy Rosji z NATO, podpisując w czerwcu 1994 roku Dokument Ramowy „Partnerstwa dla Pokoju”, co spotkało się z krytyką rosyjskich radykałów. Jelcyn, wrażliwy na te nastroje, traktował sprawę PdP i NATO także w kategoriach prestiżowych, jako element polityki obliczonej na uzyskanie w relacjach z USA i sojuszem specjalnego statusu dla Rosji

⁷³ Por. J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 261–265; *U.S. National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, July 1994 i February 1995.

⁷⁴ J. Goldgeier, M. McFaul, *Power and Purpose...*, s. 5–6 i 11–12.

⁷⁵ *Ibidem*, s. 183–185.

⁷⁶ *Ibidem*, s. 183–187.

jako mocarstwa dominującego na obszarze dawnego ZSRR oraz respektowania interesów Moskwy w państwach dawnego bloku wschodniego⁷⁷.

Podczas spotkania Clintona i Jelcyna w Waszyngtonie 27–28 września 1994 roku z deklaracji obu prezydentów można było wywnioskować, że w ramach polityki partnerstwa amerykańsko-rosyjskiego USA uznawały szczególnie pozycję Rosji w byłym ZSRR; już wcześniej Stany Zjednoczone doszły do porozumienia z Rosją na forum ONZ – w zamian za poparcie Moskwy dla interwencji na Haiti Waszyngton zgodził się na operacje rosyjskie na Zakaukaziu. W dniu 27 września Clinton mówił, że USA i Rosja jako mocarstwa mają obowiązek współkształtowania świata i chwalił Jelcyna za to, że położył fundamenty pod demokratyczną Rosję „cegła po cegle”, przypominając o postępach związanych z kolejnymi wolnymi wyborami i przyjęciem demokratycznej konstytucji⁷⁸.

Po zakończeniu szczytu w Waszyngtonie Jelcyn ogłosił, że stosunki Rosji z krajami byłego ZSRR muszą być bardzo bliskie, ponieważ wszystkie te państwa pragną zbliżenia z Moskwą. Nawiązując do interwencji USA na Haiti i rosyjskich działań w Abchazji, Jelcyn sugerował, że rola Rosji na obszarze poradzieckim powinna być taka jak Stanów Zjednoczonych w Ameryce Łacińskiej. W odpowiedzi Clinton stwierdził, że USA uznają interesy Rosji poza jej granicami⁷⁹.

Podczas spotkania w Waszyngtonie omówione zostały trudne sprawy stosunków amerykańsko-rosyjskich dotyczące przekazywania rosyjskiej broni do Iranu, konfliktu w Bośni i wycofywania wojsk rosyjskich z republik bałtyckich. W sferze gospodarczej – jak wyznał Jelcyn – duże znaczenie miało złagodzenie wymogów związanych z poprawką Jacksona–Vanika. Clinton poparł także starania rosyjskie o przyciągnięcie amerykańskiego kapitału⁸⁰. Po szczycie W. Christopher, odpowiadając na pytania dziennikarzy o rosyjską sferę wpływów w byłym ZSRR, oznajmił, że Rosja ma na tym obszarze

⁷⁷ Por. J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 510.

⁷⁸ W.J. Clinton, *Remarks Welcoming President Boris Yeltsin of Russia*, September 27, 1994, tekst wystąpienia dostępny jest pod adresem archiwum J. Woolley, G. Peters w University of California, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=49159&st=&st1=> (dostęp: 1.09.2019); idem, *Remarks at a State Dinner Honoring President Boris Yeltsin*, September 27, 1994, tekst wystąpienia dostępny jest pod adresem archiwum J. Woolley, G. Peters w University of California, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=49168&st=&st1=> (dostęp: 1.09.2019).

⁷⁹ *The President's News Conference with President Yeltsin of Russia*, September 28, 1994, zapis konferencji prasowej dostępny jest pod adresem archiwum J. Woolley, G. Peters w University of California, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=49170&st=&st1=> (dostęp: 1.09.2019).

⁸⁰ *Ibidem*; por. J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 475.

swoje interesy, ale zastrzegł, że USA nie uznają pojęcia stref wpływów, a na obszarze poradzieckim powinny być uznawane normy ONZ i OBWE⁸¹.

Schyłek 1994 roku przyniósł dalszą destabilizację sytuacji wewnętrznej w Rosji, która postawiła pod znakiem zapytania oczekiwania Waszyngtonu dotyczące możliwych korzyści z amerykańsko-rosyjskiego partnerstwa strategicznego. W październiku 1994 roku nastąpiły krach rubla i pogłębienie kryzysu ekonomicznego, który zahamował wzrost rosyjskiej gospodarki aż do 1997 roku⁸². W dniu 11 grudnia 1994 roku Moskwa rozpoczęła zakrojone na szeroką skalę operacje wojskowe przeciw zbuntowanej Czeczenii⁸³. Wcześniej Rosja ponowiła swój sprzeciw wobec rozszerzenia NATO, wstrzymując przyjęcie „Indywidualnego Programu Partnerstwa” w ramach Pdp⁸⁴.

W obliczu eskalacji działań w Czeczenii i niestabilnej sytuacji wewnętrznej w Rosji prorosyjska polityka Clintona, prowadząca do uznania rosyjskich wpływów na terenie byłego ZSRR i respektowania stanowiska Moskwy wobec planów rozszerzenia NATO, budziła coraz poważniejsze obawy. Jeszcze przed wybuchem wojny czeczeńskiej na niebezpieczeństwa wynikające z optymistycznych założeń polityki Clintona wobec Rosji zwracał uwagę Zbigniew Brzeziński. Wiosną 1994 roku na łamach „Foreign Affairs” były doradca do spraw bezpieczeństwa pisał, że działania administracji nakierowane na zastąpienie doktryny powstrzymywania strategicznym partnerstwem z Rosją nie uwzględniały ponurych realiów skorumpowanego kraju rządzonego przez Jelcyna ani procesu odradzania się rosyjskiego imperializmu, którego oznaki można było dostrzec w polityce Rosji na obszarze byłego ZSRR oraz wobec krajów dawnego bloku wschodniego⁸⁵. Brzeziński ostrzegał, że strategia Clintona, przewidująca dla Moskwy rolę przywódczą na obszarze dawnego ZSRR i pozwalająca jej odbudowywać swoją strefę wpływów, mogła zaszkodzić interesom amerykańskim i bezpieczeństwu europejskiemu w razie fiaska demokratycznych reform w Rosji. Bezwarunkowe poparcie dla Jelcyna i stawianie partnerstwa z Rosją nad wszelkimi innymi celami było zbyt ryzykowne – przekonywał Brzeziński – a Stany Zjednoczone potrzebowały zabezpieczenia na wypadek, gdyby Rosja nie przeobraziła się w demokrację. Za bardziej korzystną dla amerykańskich interesów od polityki specjalnych stosunków

⁸¹ *Press Briefing by Secretary of State Warren Christopher*, September 27, 1994, zapis konferencji prasowej dostępny jest pod adresem archiwum J. Woolley, G. Peters w University of California, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=59894&st=&st1=> (dostęp: 1.09.2019).

⁸² J. Goldgeier, M. McFaul, *Power and Purpose...*, s. 213–214.

⁸³ A. Patek, J. Rydel, J.J. Węc (red.), *Najnowsza historia świata...*, s. 926.

⁸⁴ Por. J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 510.

⁸⁵ Z. Brzeziński, *The Premature Partnership*, „Foreign Affairs” 1994, vol. 73, no. 2, s. 67–82.

z Moskwą Brzeziński uważał koncepcję geopolitycznego pluralizmu na obszarze dawnego ZSRR, która hamowałaby rosyjskie zakusy neoimperialne. Powściągnięcie dążeń Kremla do dominacji w krajach Wspólnoty Niepodległych Państw miało również pośrednio sprzyjać przeistoczeniu się Rosji w kraj demokratyczny, ponieważ – jak głosił Brzeziński – Rosja nie mogła być jednocześnie demokracją i imperium. W tym kontekście doradca Cartera krytykował politykę USA, w której – w jego ocenie – nadmierną rangę posiadały sprawy denuklearyzacji, a zbyt niską – wspieranie ukraińskiej niepodległości, ważnej dla uniemożliwienia odrodzenia rosyjskiego imperium⁸⁶.

3.3.4. Problemy w stosunkach amerykańsko-rosyjskich a zagrożenia dla przemian w Rosji w latach 1995–1996

Od 1995 roku zdominowany przez republikanów Kongres był bardziej skłonny do wywierania presji na Rosję w takich kwestiach jak sprzedaż technologii atomowych do Iranu, wojna w Czeczenii i przestrzeganie praw człowieka – a zwłaszcza praw mniejszości religijnych. Ustawa *Freedom Support Act* zezwalała na uzależnienie amerykańskiej pomocy zagranicznej od respektowania przez Rosję i inne kraje byłego ZSRR norm prawa międzynarodowego i porozumień dotyczących poszanowania zasad demokratycznych i ochrony praw człowieka. Przedmiotem uwagi Kongresu była przede wszystkim sprzedaż rosyjskich technologii jądrowych do Iranu, która wpłynęła na budżet amerykańskiej pomocy dla Rosji ustalony na rok fiskalny 1996⁸⁷.

W 1995 roku na stosunki amerykańsko-rosyjskie nadal oddziaływał sprzeciw Moskwy wobec rozszerzenia NATO. W maju 1995 roku po wizycie Clintona w Moskwie Jelcyn zgodził się na przyjęcie „Indywidualnego Programu Partnerstwa” w ramach PdP, ale usiłował hamować proces rozszerzenia sojuszu, który został spowolniony ze względu na grudniowe wybory do Dumy i planowane na 1996 roku wybory prezydenckie⁸⁸. Wyniki wyborów parlamentarnych z grudnia 1995 roku – zwycięstwo Komunistycznej Partii Federacji Rosyjskiej i porażka sił reformatorskich – wpłynęły na ewolucję rosyjskiej polityki wewnętrznej i zagranicznej, a także na kształtowanie polityki USA wobec Rosji. Od początku 1996 roku obserwowano zmiany w rosyjskiej polityce międzynarodowej, wskazujące na rozluźnienie stosunków z Zachodem; zmiany te łączono z zastąpieniem przez Jelcyna dotychczasowego szefa

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ C. Tarnoff, *The Former Soviet Union and U.S. Foreign Assistance*, CRS Issue Brief for Congress, 2003, s. 10.

⁸⁸ Por. J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 511–514.

MSZ A. Kozyriewa Jewgienijem Primakowem. Ten ostatni polityk ostrzeż manifestował sprzeciw wobec rozszerzenia NATO i usiłował rozbudowywać stosunki z Chinami i Indiami, wzmacniając jednocześnie procesy integracji dawnych republik radzieckich pod przywództwem Moskwy⁸⁹. Rosja podtrzymywała także bliskie kontakty z Iranem, Irakiem i Kubą, co wywoływało szczególne niezadowolenie członków Kongresu⁹⁰.

W Waszyngtonie zaniepokojenie budziły również krwawy konflikt czeczeński i masowe przypadki naruszeń praw człowieka przez siły rosyjskie – chociaż administracja Clintona zdawała się bagatelizować znaczenie tego problemu. Jak wskazują materiały Komisji Helsińskiej, w Kongresie pojawiły się obawy, że wojna w Czeczenii wywierała negatywny wpływ na przemiany demokratyczne w Rosji. Jako znak pogłębiającego się problemu naruszeń praw człowieka w Rosji odbierano rezygnację Siergieja Kowaliowa z funkcji doradcy Jelcyna w lutym 1996 roku⁹¹.

W okresie kampanii przed rosyjskimi wyborami prezydenckimi Borys Jelcyn – słabo wypadający w sondażach na tle kandydata komunistów G. Ziuganowa – szukał zbliżenia z nacjonalistami. Niemniej obawy przed zwycięstwem sił komunistycznych skłoniły Waszyngton do udzielenia gospodarzowi Kremla zdecydowanego poparcia w postaci odłożenia spłaty rosyjskich długów i zabiegów o przyznanie Rosji kredytów z MFW w wysokości 9 miliardów dolarów⁹². W dniu 16 czerwca 1996 roku odbyła się pierwsza tura rosyjskich wyborów prezydenckich, w których Jelcyn nieznacznie wyprzedził swojego głównego rywala Ziuganowa. W drugiej turze, przeprowadzonej 3 lipca, zwycięstwo Jelcyna sięgało 13 punktów procentowych, co część obserwatorów uznała za zdecydowany tryumf rosyjskiej demokracji. Chociaż pojawiały się wątpliwości, czy nie było fałszerstw, Waszyngton uznał przebieg wyborów za prawidłowy⁹³.

Jak wskazywały przesłuchania przed Komisją Helsińską 10 lipca 1996 roku, przedstawiciele administracji i amerykańscy eksperci zajmujący się problematyką rosyjskich przemian uznawali wybory prezydenckie z 1996 roku za

⁸⁹ S. Goldman, *Russian Political, Economic, and Security Issues and U.S. Interests*, CRS Reports for Congress, 2008, s. 12.

⁹⁰ Por. Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe, *Russia's Election: What Does it Mean?*, July 10, 1996, 104th Congress, 2nd Session, CSCE 1996.

⁹¹ Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe, *The Chechen Conflict and Russian Democratic Development*, March 6, 1996, 104th Congress, 2nd Session, CSCE 1996.

⁹² Por. J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 514.

⁹³ Por. Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe, *Russia's Election: What Does it Mean?*, July 10, 1996, 104th Congress, 2nd Session, CSCE 1996.

swoiste starcie sił starego i nowego porządku – rodzaj plebiscytu, w którym obywatele mieli opowiedzieć się za lub przeciw demokracji i reformom⁹⁴. Część obserwatorów uważała wynik wyborów za sukces polityki USA obliczonej na wzmacnianie rosyjskich reformatorów i demokratów, ponieważ zarówno Gajdar, jak i Jawliński poparli Jelcyna. Niemniej w tamtym okresie widoczne były także obawy – podnoszone przez działające w Rosji organizacje pozarządowe – dotyczące polityki samego Jelcyna i jego sojuszu z popularnym generałem A. Lebiedziem, który zasłynął kontrowersyjnymi wypowiedziami i był oskarżany o rasizm, a po pierwszej turze wyborów poparł urzędującego prezydenta w zamian za stanowisko w Radzie Bezpieczeństwa FR. Postać generała Lebiedzia – a zwłaszcza jego retoryka, która w połączeniu z wypowiedziami W. Żyrynowskiego stwarzała wrażenie fali agresywnego nacjonalizmu – budziła duże zaniepokojenie członków Kongresu; obawiano się, by Lebiedź nie został następcą chorującego Jelcyna. James Collins, odpowiedzialny w Departamencie Stanu za sprawy stosunków z Rosją i krajami byłego ZSRR, 10 lipca 1996 roku zapewniał, że amerykańskie przedstawicielstwo w Moskwie pilnie śledziło działalność Lebiedzia i przekazywało otoczeniu Jelcyna sugestie, że osoba generała była źle postrzegana przez USA, a jego zachowanie szkodziło relacjom amerykańsko-rosyjskim⁹⁵.

Departament Stanu i amerykańscy obserwatorzy rosyjskiego życia politycznego wyrażali zadowolenie z wyników wyborów, ale różnili się w ocenach stanu rosyjskiej demokracji. Zauważano, że kultura polityczna Rosji sprzyja raczej władzy autorytarnej i podnoszono zastrzeżenia odnośnie do stylu rządów Jelcyna, wskazującego na odchodzenie od standardów demokratycznych. J. Collins zwracał uwagę na polityczny wymiar rosyjskich problemów ekonomicznych, związanych z nadmierną pozycją państwa w gospodarce i groźbą fiaska reform; w ówczesnej ocenie Departamentu Stanu brak postępów w prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i urynkowaniu gospodarki był zagrożeniem dla demokracji w Rosji⁹⁶.

Analizy rosyjskiej misji USAID, sporządzane na podstawie rezultatów realizowanych od początku lat 90. XX wieku programów promowania demokracji w Rosji, wskazywały, że okres transformacji potrwa dłużej niż przewidywano⁹⁷. Obserwacje i oczekiwania dotyczące dalszego kierunku przemian

⁹⁴ Por. *ibidem*.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ U.S. General Accounting Office, *Promoting Democracy. Progress Report on U.S. Democratic Development Assistance to Russia*, Report to the Chairman and Ranking Minority Member, Committee on International Relations, House of Representatives, GAO, February 1996.

w Rosji i krajach byłego ZSRR znalazły odbicie w nowej strategii administracji, realizowanej od 1997 roku pod hasłem „Partnerstwa dla Wolności” (*Partnership for Freedom*), w której podstawową rolę odgrywały sprawy reform gospodarczych⁹⁸.

3.3.5. Amerykańskie programy promowania demokracji w Rosji w latach 1990–1996

Historia amerykańskich programów promowania demokracji w dawnym Związku Radzieckim sięga połowy lat 80. XX wieku, kiedy Narodowy Fundusz na rzecz Demokracji rozpoczął przekazywanie małych grantów organizacjom dysydenckim, wykorzystywanych na finansowanie publikacji prasowych oraz materiałów informacyjnych dystrybuowanych w Rosji i innych republikach ZSRR. W 1990 roku NED – za pośrednictwem afiliowanych przybudówek Partii Demokratycznej i Republikańskiej oraz Instytutu Wolnych Związków Zawodowych – uruchomił programy wspierania organizacji politycznych i związków zawodowych w ZSRR. Według General Accounting Office wysokość środków przekazywanych przez NED do Rosji wyniosła w 1990 roku około 947 tysięcy dolarów, w 1991 – 2 miliony dolarów, a w 1992 – 1,87 miliona dolarów⁹⁹.

Upadek ZSRR otworzył amerykańskim instytucjom zajmującym się wspieraniem przemian politycznych szersze możliwości działania na obszarze dawnych republik radzieckich. Podczas konferencji w Waszyngtonie na temat pomocy dla byłego ZSRR w styczniu 1992 roku określone zostały założenia dotyczące roli USAID na obszarze poradzieckim – także w zakresie promowania demokracji¹⁰⁰. Od 1992 roku zasięg programów wspierania demokratyzacji w Rosji i innych krajach byłego ZSRR został znacząco rozszerzony za sprawą Ustawy o wspieraniu wolności (*Freedom Support Act*), która

⁹⁸ U.S. Department of State, *U.S. Government Assistance to and Cooperative Activities with the New Independent States of the Former Soviet Union*, FY 1997 Annual Report, Prepared by the Office of the Coordinator of U.S. Assistance to the NIS, January 1998, s. 4; por. *Partnership for Freedom*, *State Department Fact Sheet* 5.02.1997, materiały Departamentu Stanu dotyczące *Partnership for Freedom* dostępne są pod adresem Federation of American Scientists, http://www.fas.org/man/nato/offdocs/us_97/97031105.htm (dostęp: 1.09.2019).

⁹⁹ U.S. General Accounting Office, *Promoting Democracy. Progress Report on U.S. Democratic Development Assistance to Russia*, Report to the Chairman and Ranking Minority Member, Committee on International Relations, House of Representatives, February 1996, s. 2 i 19.

¹⁰⁰ AID, Project Memorandum, *New Independent States: Democratic Pluralism Initiatives*, authorized April 10, 1992.

spowodowała uruchomienie dodatkowych środków na projekty realizowane w tym regionie pod kierunkiem Amerykańskiej Agencji Rozwoju Międzynarodowego. W latach 1992–1994 Stany Zjednoczone przekazały na promocję demokracji w Rosji ponad 64,2 miliona dolarów, z czego 57,3 miliona dolarów zostało przekazane przez USAID, 5,8 miliona dolarów przez NED i 1,1 miliona dolarów przez Departament Stanu¹⁰¹.

W okresie prezydentury Clintona pula środków na promocję demokracji w Rosji i innych dawnych republikach radzieckich została wyraźnie zwiększona. USAID, która dysponowała największą częścią funduszy na programy wspierania demokracji, w 1992 roku sfinansowała w Rosji działania w ramach Inicjatywy Demokratycznego Pluralizmu (*Democratic Pluralism Initiative*) kosztem 3,37 miliona dolarów. W 1993 roku wydatki USAID na ten cel wyniosły 13,5 miliona dolarów, a w 1994 – ponad 35 milionów dolarów. Oprócz bezpośredniego finansowania programów promowania demokracji USAID udzielała rosnącego wsparcia Fundacji Euroazjatyckiej (Eurasia Foundation) – założonej w 1992 roku organizacji pozarządowej finansowanej ze środków publicznych, której zadaniem było wspieranie demokracji i przemian rynkowych na obszarze byłego ZSRR. W 1993 roku wsparcie USAID dla Fundacji Euroazjatyckiej wyniosło 300 tysięcy dolarów, a w 1994 – 2,3 miliona dolarów¹⁰². Należy zaznaczyć, że promocja demokracji była tylko jednym z wielu wymiarów amerykańskiej pomocy zagranicznej dla Rosji i innych republik dawnego ZSRR, przekazywanej w ramach *Freedom Support Act* oraz odrębnych funduszy Departamentu Obrony i innych agend administracji. W rekordowym roku 1994 ogólna wysokość środków z tytułu *Freedom Support Act* dla krajów byłego ZSRR osiągnęła około 2,5 miliarda dolarów. W następnych latach, m.in. ze względu na przewagę niechętnych pomocy zagranicznej republikanów w Kongresie, budżet programów wsparcia dla dawnego Związku Radzieckiego został ograniczony. W 1995 roku wysokość funduszy na cele *Freedom Support Act* wyniosła około 850 milionów dolarów, w 1996 roku – 641 milionów dolarów, a w 1997 roku – 625 milionów dolarów¹⁰³.

¹⁰¹ U.S. General Accounting Office, *Promoting Democracy. Progress Report on U.S. Democratic Development Assistance to Russia*, Report to the Chairman and Ranking Minority Member, Committee on International Relations, House of Representatives, February 1996, s. 2 i 19.

¹⁰² *Ibidem*, s. 19; por. informacje pod adresem Eurasia Foundation, <http://www.eurasia.org/about/letter.aspx> (dostęp: 1.09.2019).

¹⁰³ U.S. Department of State, *U.S. Government Assistance to and Cooperative Activities with the New Independent States of the Former Soviet Union*, FY 1997 Annual Report, Prepared by the Office of the Coordinator of U.S. Assistance to the NIS, January 1998, s. 4.

W 1995 roku struktura amerykańskiej pomocy dla państw byłego ZSRR przedstawiała się następująco: 43,5 procent środków przekazywanych było na cele ekonomiczno-społeczne (wspieranie rozwoju sektora prywatnego i prywatyzacji, pomoc prawną w dziedzinie tworzenia przepisów podatkowych oraz prawa handlowego), 23,7 procent trafiało na pomoc w dziedzinie bezpieczeństwa (głównie w zakresie nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia na mocy poprawki Nunna–Lugara), a 23,6 procent dotyczyło pomocy humanitarnej. Fundusze na promowanie demokracji stanowiły 8,7 procent ogólnej puli amerykańskiego wsparcia dla krajów byłego ZSRR¹⁰⁴.

Programy promowania demokracji w Rosji miały zróżnicowany charakter. Zgodnie z założeniami określonymi w ustawie *Freedom Support Act* miały one wzmacniać podstawowe filary demokratycznego państwa i społeczeństwa – partie polityczne, związki zawodowe, media i organizacje pozarządowe, a także przyczyniać się do budowy rządów prawa i prawidłowego przebiegu wyborów. Ze środków przekazywanych w ramach amerykańskiej polityki promowania demokracji korzystały rosyjskie związki zawodowe – m.in. Sotsprof i Konfederacja Niezależnych Górników Rosji, którym fundusze przekazywał afiliowany przy NED Instytut Wolnych Związków Zawodowych (FTUI)¹⁰⁵. W ramach programów nakierowanych na wzmacnianie rządów prawa w Rosji USAID przekazała we wrześniu 1993 roku ponad 12 milionów dolarów na trzyletni projekt rozwoju rosyjskiego systemu prawnego, obejmujący wspieranie reform w szkołach prawniczych, szkolenia prawników i sędziów oraz wzmacnianie nowego Sądu Konstytucyjnego¹⁰⁶.

Rozczarowaniem okazały się projekty finansowane przez USAID i NED, a realizowane przez przybudówki Partii Republikańskiej i Demokratycznej, nakierowane na wspieranie rosyjskich ugrupowań politycznych o orientacji demokratycznej i reformatorskiej, które w wyborach do Dumy z 1993 i 1995 roku nie odniosły sukcesów. Jak podaje raport General Accounting Office, w latach 1990–1992 ze środków NED Międzynarodowy Instytut Republikański (IRI) i Narodowy Instytut Demokratyczny (NDI) przekazały około 956 tysięcy dolarów antykomunistycznemu ruchowi „Demokratyczna Rosja” (jednym z jego działaczy był Siergiej Kowaliow) na rozpowszechnianie publikacji. Od 1992 roku IRI i NDI otrzymały ze środków USAID 17,4 miliona dolarów na programy związane ze wzmacnianiem reformatorskich partii

¹⁰⁴ C. Tarnoff, *U.S. Assistance to the former Soviet Union*, CRS 2007.

¹⁰⁵ U.S. General Accounting Office, *Promoting Democracy. Progress Report on U.S. Democratic Development Assistance to Russia*, Report to the Chairman and Ranking Minority Member, Committee on International Relations, House of Representatives, February 1996, s. 3–8.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

politycznych w Rosji, które miały być realizowane do 1997 roku. Słabe rezultaty działań na tym polu spowodowały, że w 1995 roku USAID zmieniło zakres wykorzystania przyznanych funduszy, zalecając NDI i IRI realizację projektów nakierowanych na rozwój organizacji pozarządowych¹⁰⁷.

Działania NDI i IRI związane ze wzmacnianiem partii politycznych obejmowały seminaria i szkolenia dotyczące organizacji struktur partyjnych, technik prowadzenia kampanii wyborczych (na podstawie doświadczeń partii amerykańskich) oraz metod pozyskiwania nowych wyborców. Od 1991 do 1993 roku IRI organizowała treningi dla członków reformatorskich ugrupowań w dziewiętnastu miastach północnej i zachodniej Rosji, a NDI zajmowała się szkoleniami działaczy partyjnych w Moskwie i jej okolicach¹⁰⁸. Z pomocy IRI i NDI korzystali przede wszystkim członkowie partii Wybór Rosji, Jabłoko i Partii Rosyjskiej Jedności i Zgody. W latach 1994–1995 IRI przeszkoliła około 3000 działaczy partyjnych. Oceny skuteczności tych programów były zróżnicowane, jednak z przewagą głosów krytycznych. W raportach administracji dotyczących tej sfery amerykańskiej pomocy zagranicznej przytaczane były opinie przedstawicieli IRI, USAID i analityków rosyjskich, którzy zwracali uwagę na lekceważenie różnic kultury politycznej Rosji i Stanów Zjednoczonych przez twórców programów wzmacniania rosyjskich ugrupowań. Upowszechniane przez IRI i NED metody prowadzenia kampanii wyborczych „od drzwi do drzwi” i założenia dotyczące komunikacji polityków z wyborcami okazały się mało przydatne w rosyjskich realiach¹⁰⁹.

Formą realizacji polityki promowania demokracji w Rosji, która przyniosła bardziej wymierne rezultaty, były działania Służby Badawczej Kongresu (Congressional Research Service – CRS) prowadzone ze środków USAID. Od 1990 do 1996 roku CRS dostarczała parlamentowi rosyjskiemu wyposażenie techniczne różnego typu – urządzenia komunikacyjne, komputery, sprzęt biurowy, książki i inne materiały informacyjne. Służba Badawcza Kongresu przeprowadziła także szkolenia dla 2200 członków parlamentu rosyjskiego i personelu pomocniczego z udziałem amerykańskich ekspertów¹¹⁰.

Doświadczenia programów wspierania demokracji w Rosji realizowanych do 1996 roku skłoniły USAID i Departament Stanu do poszukiwania nowej strategii na tym polu. Obserwacje zaangażowanych w Rosji instytucji wskazywały, że ze względu na brak kultury demokratycznej i społeczeństwa

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ *Ibidem*, s. 38.

¹⁰⁹ *Ibidem*, s. 40–43.

¹¹⁰ Department of State, *U.S. Government Assistance to and Cooperative Activities with the New Independent States of the Former Soviet Union*, FY 1997 Annual Report, January 1998, s. 109.

obywatelskiego oraz olbrzymią korupcję znaczna część środków kierowanych do rosyjskich ugrupowań politycznych i instytucji życia publicznego nie służyła realizacji pożądaných celów. W następnych latach amerykańskie programy wspierania demokracji w Rosji miały w większym stopniu służyć wzmacnianiu organizacji pozarządowych i działaniom realizowanym w niewielkiej skali, na poziomie lokalnym.

3.4. „Partnerstwo dla Pokoju” i problem rozszerzenia NATO a sprawy wspierania demokratycznych przemian w państwach dawnego bloku wschodniego

3.4.1. „Partnerstwo dla Pokoju” w strategii międzynarodowej Waszyngtonu

Dla polityki administracji Clintona nakierowanej na budowę liberalnego ładu międzynarodowego istotne znaczenie miał proces wkomponowywania państw postkomunistycznych w struktury bezpieczeństwa tworzone przez USA i ich europejskich sojuszników. Dwa ważne cele Waszyngtonu – wspieranie przemian w Rosji i rozszerzanie zasięgu oddziaływania struktur euroatlantyckich, które miały stabilizować stosunki na obszarze Europy Środkowej i Wschodniej – szybko znalazły się ze sobą w konflikcie ze względu na sprzeciw Moskwy wobec przyjęcia do NATO państw dawnego Układu Warszawskiego. W dyskusjach na temat rozszerzania NATO ścierały się stanowiska zwolenników nadania priorytetu stosunkom z Rosją i odłożenia przyjmowania nowych członków do sojuszu (reprezentowanych m.in. przez zastępcę sekretarza stanu Strobe’a Talbotta) oraz polityków, którzy opowiadali się za rozbudową zakresu oddziaływania USA i struktur euroatlantyckich w dawnym bloku wschodnim (m.in. republikańskiego senatora Richarda Lugara, Zbigniewa Brzezińskiego i Henry’ego Kissingera)¹¹¹.

Istotny wpływ na spór o rolę NATO wywierał problem wojny w Bośni i Hercegowinie; wzorem swoich poprzedników administracja Clintona starała się zachować dystans wobec tego konfliktu, jednak obawy przed rozprzestrze-

¹¹¹ Zob. szerzej na temat debaty dotyczącej rozszerzenia NATO – J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 163–254; R. Zięba, *Polityka w ramach NATO i wobec Unii Europejskiej*, [w:] J. Zająć (red.), *Polityka zagraniczna USA...*, s. 42–43; K. Michałek, *Amerykańskie stulecie...*, s. 700–701; W. Christopher, *In the Stream of History...*, s. 11; Z. Brzeziński, *Druga szansa*, s. 81–83; J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 508.

nieniem się niepokojów na inne kraje dawnego bloku wschodniego zmuszały Waszyngton do głębszego zaangażowania w stabilizację stosunków w byłej Jugosławii. Jedynym skutecznym narzędziem militarnego oddziaływania na sytuację w tej części Europy pozostawało NATO, co przemawiało na korzyść zwolenników rozszerzenia sojuszu. Dla administracji Clintona większe znaczenie miały wszakże relacje z Rosją i przyszłość procesów przemian na obszarze byłego ZSRR. Zaostrzanie się sytuacji wewnętrznej w Rosji – gdzie od marca 1993 roku narastał konflikt między prezydentem Jelcynem a parlamentem, którego kulminacją były starcia 2–4 października w Moskwie – skłoniły administrację do przyjęcia kompromisowego wariantu stopniowego zbliżania NATO do krajów byłego ZSRR i Europy Środkowo-Wschodniej w ramach „Partnerstwa dla Pokoju”¹¹².

Zgodnie z założeniami koncepcji „Partnerstwa dla Pokoju” przedstawionymi przez sekretarza obrony Lesa Aspina podczas spotkania ministrów obrony NATO w dniach 20–21 października 1993 roku w Travemünde państwa dawnego Układu Warszawskiego miały współdziałać ze strukturami NATO w ramach utworzonej w 1991 roku Północnoatlantycznej Rady Współpracy (North Atlantic Cooperation Council – NACC). Projekt „Partnerstwa dla Pokoju” został źle odebrany w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, które dążyły do członkostwa w NATO, ponieważ nie zawierał precyzyjnej perspektywy rozszerzenia sojuszu ani gwarancji bezpieczeństwa dla państw współpracujących. Administracja Clintona starała się uspokoić obawy państw Grupy Wyszehradzkiej, przedstawiając „Partnerstwo dla Pokoju” jako etap na drodze do szerszego otwarcia NATO na wschód, które umożliwiłoby zawieranie bliskich relacji także z Rosją i krajami byłego ZSRR¹¹³.

Założenia nowej inicjatywy od początku wykraczały poza problematykę współpracy wojskowej. Poprzez „Partnerstwo dla Pokoju” administracja Clintona kontynuowała zmodyfikowaną politykę różnicowania wobec Europy Środkowej i Wschodniej. W okresie administracji G.H.W. Busha postępy w demontażu komunistycznych dyktatur były nagradzane amerykańską pomocą gospodarczą i rozszerzeniem kontaktów handlowych; administracja Clintona zamierzała promować przemiany w krajach postkomunistycznych, umożliwiając tym z nich, które dokonywały konsolidacji reform politycznych i rynkowych, stopniową integrację ze strukturami świata zachodniego.

¹¹² Por. J. Goldgeier, M. McFaul, *Power and Purpose...*, s. 11–12; R. Zięba, *Polityka w ramach NATO...*, s. 33–34 i 41–47.

¹¹³ Zob. szerzej na temat „Partnerstwa dla Pokoju” – J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 181–191; por. J. Borawski, *Partnership for Peace...*, s. 233–246; A. Patek, J. Rydel, J.J. Węc (red.), *Najnowsza historia świata...*, s. 925; J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 508.

Warren Christopher i Les Aspin na konferencji prasowej 7 stycznia 1994 roku wyjaśniali, że cele „Partnerstwa dla Pokoju” wpisowały się w strategię objęcia zasięgiem oddziaływania NATO nowych demokracji wschodnio-europejskich, by budować szeroką strefę stabilności opartej na wartościach demokratycznych. Jak podkreślał Aspin, PdP miało stwarzać bodźce do dalszych przemian w krajach, w których rozpoczęły się procesy demokratyzacji; zbliżenie do instytucji euroatlantyckich miało być „nagrodą” za postępy w dziedzinie liberalizacji politycznej i gospodarczej¹¹⁴.

Bill Clinton w wystąpieniu na forum Rady Północnoatlantyckiej w Brukseli 10 stycznia 1994 roku przekonywał, że najlepszą odpowiedzią na zagrożenia niestabilnego świata pozimnowojennego jest integracja krajów postkomunistycznych ze strukturami Zachodu, opierającymi się na liberalnej demokracji, dobrobycie i współpracy wojskowej. „Partnerstwo dla Pokoju” – mówił Clinton – uruchamiało proces prowadzący do poszerzenia NATO; przypominał, że sojusz przyjmował już nowych członków, którzy włączając się w jego struktury, poszerzali „orbitę demokratycznego bezpieczeństwa”. Prezydent USA tłumaczył, że wybór „Partnerstwa dla Pokoju” zamiast szybkiego poszerzenia NATO był kierowany troską o przyszłość demokracji w Rosji, na Ukrainie i w innych krajach byłego ZSRR; podkreślał również znaczenie sukces reform w krajach dawnego bloku wschodniego dla bezpieczeństwa międzynarodowego¹¹⁵.

Przyjęta podczas szczytu NATO w Brukseli w styczniu 1994 roku inicjatywa „Partnerstwa dla Pokoju” przewidywała zacieśnienie kontaktów wojskowych między współpracującymi krajami a sojuszem przez otwieranie przez nie przedstawicielstw w Kwaterze Głównej NATO w Brukseli i w Głównej Kwaterze Wojskowej (SHAPE) w Mons. Partnerstwo miało obejmować także wzajemne konsultacje w razie zagrożenia bezpieczeństwa nowych partnerów¹¹⁶. W dniu 10 stycznia 1994 roku Rada Północnoatlantycka przyjęła dokument zapraszający do „Partnerstwa dla Pokoju” kraje uczestniczące w pracach Rady Współpracy Północnoatlantyckiej i KBWE,

¹¹⁴ *Press Briefing by Secretary of the Treasury Lloyd Bentsen, Secretary of State Warren Christopher, and Secretary of Defense Les Aspin*, January 7, 1994, White House, Office of the Press Secretary, zapis konferencji prasowej dostępny jest pod adresem zbiorów dokumentów prezydenckich J. Woolley, G. Peters w University of California, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=59847&st=&st1=> (dostęp: 1.09.2019).

¹¹⁵ W.J. Clinton, *Remarks to the North Atlantic Council in Brussels*, January 10, 1994, tekst wystąpienia prezydenta dostępny jest pod adresem zbiorów dokumentów prezydenckich J. Woolley, G. Peters w University of California, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=49710&st=&st1=> (dostęp: 1.09.2019).

¹¹⁶ Por. J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 508–509.

w którym podkreślono, że kraje sojuszu chcą umacniać więzi z demokracjami wschodnimi i opowiadają się za ewolucyjną ekspansją NATO obejmującą te państwa. Ważną rolę w tym procesie miało odgrywać aktywne uczestnictwo w „Partnerstwie dla Pokoju”. Cele działań prowadzonych w ramach PdP, podlegające zwierzchnictwu Rady Północnoatlantycznej, miały obejmować rozszerzenie współpracy politycznej i wojskowej w Europie, zwiększenie stabilności, zmniejszenie zagrożeń i umocnienie wzajemnych stosunków na bazie praktycznego współdziałania i uznania zasad demokratycznych. Zakres współdziałania z NATO był uzależniony od decyzji poszczególnych krajów partnerskich; główne sfery współpracy dotyczyły jawności wydatków na cele obronne, promocji demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi, wspólnego planowania wojskowego, misji pokojowych i operacji humanitarnych¹¹⁷.

Warunkiem uczestnictwa w „Partnerstwie dla Pokoju” było podpisanie *Dokumentu Ramowego* przyjętego 10 stycznia 1994 roku na brukselskim szczycie NATO. Kraje przystępujące do PdP musiały złożyć zapewnienie, że będą dbać o zachowanie społeczeństwa demokratycznego i zasad prawa międzynarodowego oraz uznają zasady *Karty Narodów Zjednoczonych*, *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka* i KBWE, a także porozumień dotyczących kontroli zbrojeń. Jak zapisano w *Dokumencie Ramowym* (pkt 2), ochrona i promocja podstawowych wolności i praw człowieka oraz zabezpieczenie wolności, sprawiedliwości i pokoju przez demokrację miały dla PdP znaczenie fundamentalne. Kraje współpracujące z NATO powinny tworzyć indywidualne programy partnerstwa, obejmujące m.in. wprowadzanie przejrzystych zasad polityki obronnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi. *Dokument Ramowy* przewidywał również przekazywanie informacji członkom sojuszu o postępach w realizacji zobowiązań podjętych przez kraje partnerskie (pkt 3 i 6 e)¹¹⁸.

3.4.2. Problem rozszerzenia NATO z perspektywy amerykańskiej

Od stycznia 1994 roku administracja Clintona prowadziła usilne zabiegi nakierowane na przekonanie do koncepcji „Partnerstwa dla Pokoju” zaproszonych państw. W dniach 11–12 stycznia 1994 roku Clinton omawiał

¹¹⁷ *Partnership for Peace: Invitation Document issued by the Heads of State and government participating in the Meeting of the North Atlantic Council*, Brussels, January 10, 1994, tekst dokumentu dostępny jest pod adresem NATO, <http://www.nato.int/docu/basic/txt/b940110a.htm> (dostęp: 1.09.2019).

¹¹⁸ *Ibidem*.

założenia partnerstwa z członkami Grupy Wyszehradzkiej na szczycie w Pradze, a 14 stycznia prezydent USA uzyskał ogólne uznanie dla tej inicjatywy podczas moskiewskich rozmów z B. Jelcynem i L. Krawczukiem. W marcu następca Aspina na stanowisku sekretarza obrony William Perry odwiedził Rosję, Ukrainę, Białoruś i Kazachstan, zachęcając do udziału w „Partnerstwie dla Pokoju” i wprowadzania w życie porozumień rozbrojeniowych. W pierwszej połowie 1994 roku podpisy pod *Dokumentem Ramowym* złożyło 20 państw; Rosja, która zabiegała o specjalny status w ramach „Partnerstwa dla Pokoju”, złożyła podpis pod dokumentem 22 czerwca. W lipcu 1994 roku odbyły się pierwsze manewry wojskowe pod szyldem PdP. W grudniu 1994 roku organy NATO podjęły decyzję o rozpoczęciu prac studialnych nad rozszerzeniem sojuszu. Rosja, wyrażając sprzeciw wobec planów rozszerzenia NATO, do maja 1994 roku odmawiała podpisania „Indywidualnego Programu Partnerstwa” w ramach PdP¹¹⁹.

Jak stwierdził Krzysztof Michałek, znaczący wpływ na przyspieszenie procesu rozszerzenia NATO miały zwycięstwo republikanów w wyborach do Kongresu w listopadzie 1994 roku oraz wzrost obaw związanych z rosyjską polityką wewnętrzną i zagraniczną, spowodowany brutalnymi działaniami w Czeczenii i wspieraniem przez Moskwę stanowiska Serbów¹²⁰. Jadwiga Kiwerska zwróciła uwagę, że republikanie – tradycyjnie nieufni wobec Rosji – uważali ekspansję Sojuszu Północnoatlantyckiego za najlepszy instrument zachowania amerykańskiego przywództwa w Europie; przyjęcie do NATO nowych demokracji Europy Środkowo-Wschodniej miało w zamyśle Partii Republikańskiej służyć zarówno budowie nowej architektury bezpieczeństwa europejskiego, jak i zapobiegać próbom osłabiania struktur sojuszu¹²¹.

W *Strategii bezpieczeństwa narodowego* z lutego 1995 roku podkreślono korzyści płynące z rozszerzenia NATO, do których zaliczono zmniejszenie ryzyka niestabilności w Europie Wschodniej, przekreślenie logiki sfer wpływów na rzecz realizacji wizji zintegrowanego, demokratycznego kontynentu oraz stworzenie bodźca dla nowych demokracji, skłaniającego do dalszych reform. Raport NSS1995 zaznaczał, że każdy potencjalny członek będzie oceniany według siły jego demokratycznych instytucji i zdolności do wkładu w cele sojuszu¹²². Według H. Kissingera najważniejszym, acz niewymienianym oficjalnie argumentem na rzecz przyjęcia Polski, Czech i Węgier do

¹¹⁹ Zob. J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 474–475 i 508–510; K. Michałek, *Amerykańskie stulecie...*, s. 701.

¹²⁰ Zob. K. Michałek, *Amerykańskie stulecie...*, s. 701–702.

¹²¹ Zob. J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 193–194.

¹²² *National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, February 1995.

NATO było wyeliminowanie raz na zawsze strategicznej próżni w Europie Środkowej, która podsyciała ekspansjonizm niemiecki i rosyjski; rozszerzenie miało się wpisywać w zmienioną rolę NATO, którego celem nie była już obrona określonego terytorium, ale tworzenie systemu bezpieczeństwa zbiorowego na bazie prawno-międzynarodowej¹²³.

Próba pogodzenia zwolenników i przeciwników rozszerzenia NATO była propozycja Zbigniewa Brzezińskiego przedstawiona wiosną 1995 roku, by połączyć proces przyjmowania nowych członków z pracami nad nową formułą współpracy NATO–Rosja, która spełniałaby oczekiwania Moskwy, domagającej się szczególnego miejsca w nowej europejskiej architekturze bezpieczeństwa¹²⁴. Jak pisze Jadwiga Kiwerska, koncepcja tzw. polityki dwutorowej, podjęta według zaleceń Brzezińskiego przez Departament Stanu, miała służyć jednoczesnej realizacji dwóch celów – rozszerzenia NATO na wschód i uzyskania specjalnego porozumienia między NATO a Rosją¹²⁵.

3.4.3. Kryteria członkostwa w sojuszu. Decyzja o rozszerzeniu NATO

Zgodnie z planem przyjętym przez Waszyngton i pozostałe kraje sojuszu w pierwszej połowie 1995 roku miała się odbyć wewnętrzna debata w ramach NATO na temat kształtu i celów rozszerzenia. Przed grudniowym szczytem sojuszu miały zostać wypracowane uzgodnienia dotyczące planu przyjmowania nowych członków. Jak zauważył Ryszard Zięba, postęp poszczególnych państw na drodze do członkostwa w sojuszu zależał od dwóch podstawowych czynników: wypełnienia kryteriów politycznych i wojskowych sformułowanych na forum Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz od poprawy stosunków NATO z Rosją¹²⁶.

Richard Holbrooke, asystent sekretarza stanu do spraw europejskich, zeznając przed Senacką Komisją do spraw Sił Zbrojnych 5 kwietnia 1995 roku, wymienił warunki, jakie miał spełniać proces rozszerzenia NATO, i podkreślił, że powinien on wzmacniać bezpieczeństwo całego regionu, w tym krajów spoza sojuszu. Kraje aspirujące do członkostwa musiały być państwami demokratycznymi o gospodarce rynkowej. Państwa, w których występowały represje polityczne, brak cywilnej kontroli nad armią

¹²³ H. Kissinger, *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century*, Simon & Schuster, New York 2002, s. 42–43.

¹²⁴ Zob. Z. Brzeziński, *A Plan for Europe*, „Foreign Affairs” 1995, vol. 42, no. 1, s. 26–42.

¹²⁵ J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 278–279.

¹²⁶ Zob. R. Zięba, *Polityka w ramach NATO...*, s. 45.

i zamknięta gospodarka, nie mogły ubiegać się o członkostwo¹²⁷. Zależność między kontynuacją demokratycznych reform a perspektywą członkostwa w sojuszu uwypuklona została w *Studium na temat rozszerzenia NATO*, przyjętym 20 września 1995 roku przez Radę Ambasadorów NATO w Brukseli¹²⁸. W rozdziale poświęconym celom i zasadom rozszerzenia wskazano, że proces ten zwiększy stabilność i bezpieczeństwo obszaru euroatlantyckiego przez stymulowanie i wspieranie reform demokratycznych, w tym cywilnej i demokratycznej kontroli nad armią (rozdz. 1, pkt 3). Jak podkreślono w studium, nowi członkowie mieli dostosować się do zasad NATO dotyczących demokracji, rządów prawa i swobód jednostki oraz spełniać te same warunki, które dotyczyły dotychczasowych członków – także w zakresie budowy instytucji demokratycznych (rozdz. 1, pkt 4 i 5). Zgodnie z zapisami tego dokumentu kandydaci do członkostwa w sojuszu powinni także zachowywać zasady KBWE dotyczące mniejszości etnicznych i sporów terytorialnych. *Studium* wskazywało, że rozszerzenie NATO jest elementem budowy szerszej europejskiej architektury bezpieczeństwa¹²⁹. Z końcem września 1995 roku założenia *Studium na temat rozszerzenia NATO* zostały przekazane krajom uczestniczącym w „Partnerstwie dla Pokoju”. Przedstawiciele administracji amerykańskiej William Perry i przewodniczący Kolegium Połączonych Szefów Sztabów gen. John Shalikashvili udali się do państw zainteresowanych członkostwem, by omówić sprawy politycznych i wojskowych kryteriów przyjęcia do NATO. W wypadku Polski zastrzeżenia budziła kwestia cywilnej kontroli nad armią, która była przedmiotem rozmów gen. Shalikashvilego podczas jego wizyty w Warszawie w dniach 28–29 września 1995 roku¹³⁰.

Tempo procesu prowadzącego do rozszerzenia NATO pozostawało w znacznym stopniu uzależnione od dynamiki relacji z Moskwą i ewolucji stosunków wewnętrznych w Rosji. Ustępstwem wobec sprzeciwiającej się rozszerzeniu sojuszu Rosji były ustalenia mówiące o nierozmieszczaniu na terytorium nowych państw członkowskich broni jądrowej i zagranicznych wojsk. Przywódcy USA i mocarstw zachodnioeuropejskich obawiali się wpływu rozszerzenia na popularność rosyjskich komunistów i nacjonalistów, mając na uwadze grudniowe wybory do Dumy, które wygrała Komunistyczna Partia

¹²⁷ Zob. R. Holbrooke, *The Future of NATO and Europe's Changing Security Landscape*, U.S. Department of State Dispatch, vol. 6, issue 16, April 17, 1995.

¹²⁸ *Study on NATO Enlargement*, September 1995, tekst studium dotyczącego rozszerzenia NATO dostępny jest pod adresem NATO, <http://www.nato.int/docu/basicxt/enl-9502.htm> (dostęp: 1.09.2019).

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ Por. J. Kukulka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 512.

Federacji Rosyjskiej¹³¹. W dniu 5 grudnia 1995 roku na forum Rady NATO ustalone zostały zasady konsultacji z krajami „Partnerstwa dla Pokoju” dotyczących warunków członkostwa, ale nie określono dokładnego harmonogramu procesu rozszerzeniowego¹³².

Jak przypominał Z. Brzeziński, choć w 1995 roku w administracji doszło do nieoficjalnej zgody w sprawie rozszerzenia NATO na wschód, Clinton jednoznacznie wypowiadał się na ten temat dopiero podczas kampanii wyborczej jesienią 1996 roku, kiedy poparcie dla przyjęcia do sojuszu krajów Europy Środkowo-Wschodniej manifestował kandydat republikanów Bob Dole¹³³. W okresie kampanii wyborczej do Kongresu i kampanii prezydenckiej sprawa rozszerzenia NATO stała się ważnym elementem rozgrywki między obozem demokratycznym a republikanami, zarzucającymi administracji uległość wobec Rosji. W dniu 23 lipca 1996 roku Kongres przyjął ustawę popierającą przyznanie Polsce, Węgrom i Czechom pełnego członkostwa w NATO oraz wzywającą administrację do udzielenia innym krajom Europy Środkowo-Wschodniej pomocy w spełnieniu warunków koniecznych do ubiegania się o członkostwo w sojuszu¹³⁴.

Jesienią 1996 roku przedstawiciele administracji wyraźniej mówili o terminie rozszerzenia sojuszu. I tak 6 września W. Christopher podczas wystąpienia w Stuttgarcie powiedział, że na szczycie w 1997 roku NATO powinno zaprosić wybranych partnerów do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych. Skierował także w stronę Rosji ofertę podpisania specjalnej karty określającej jej partnerskie stosunki z NATO¹³⁵. W dniu 22 października podczas wystąpienia w Detroit Bill Clinton oznajmił, że do jubileuszu 50-lecia NATO w 1999 roku dołączy do niego pierwsza grupa nowych członków¹³⁶.

¹³¹ Zob. J. Goldgeier, M. McFaul, *Power and Purpose...*, s. 183–184.

¹³² Por. K. Michałek, *Amerykańskie stulecie...*, s. 702; J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 512–514; A. Patek, J. Rydel, J.J. Węc (red.), *Najnowsza historia świata...*, s. 927.

¹³³ Por. Z. Brzeziński, *Druga szansa*, s. 79–80.

¹³⁴ *NATO Enlargement and Facilitation Act of 1996*, P.L. 104–208.

¹³⁵ W. Christopher, *A New Atlantic Community for the 21st century*, U.S. Department of State Dispatch, September 9, 1996; por. J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 481.

¹³⁶ W.J. Clinton, *Remarks to the Community in Detroit, Michigan*, October 22, 1996, tekst wystąpienia prezydenta dostępny jest pod adresem zbiorów dokumentów prezydenckich J. Woolley, G. Peters w University of California, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=52146&st=&st1=> (dostęp: 1.09.2019).

3.5. Amerykańska polityka wspierania demokratycznej konsolidacji w Europie Środkowo-Wschodniej w latach pierwszej kadencji Billa Clintona

3.5.1. Miejsce Europy Środkowo-Wschodniej w polityce międzynarodowej Waszyngtonu po 1992 roku. Rola „Partnerstwa dla Pokoju”

W latach pierwszej kadencji Clintona w polityce Waszyngtonu wobec Europy Środkowo-Wschodniej dostrzegalne były zmiany geopolitycznych priorytetów Stanów Zjednoczonych związane z upadkiem ZSRR i próbami budowy strategicznego partnerstwa amerykańsko-rosyjskiego. W latach administracji G.H.W. Busha polityka wspierania demokratycznych przemian w krajach Europy Środkowo-Wschodniej odgrywała istotną rolę ze względu na amerykańskie interesy związane z rozkładem imperium radzieckiego. Likwidacja ZSRR spowodowała, że na czoło wysunęły się sprawy reform wewnętrznych w Rosji, których symbolem stał się B. Jelcyń. W globalnej wizji Clintona, obejmującej budowę liberalnego ładu międzynarodowego, region Europy Środkowo-Wschodniej zajmował drugorzędną pozycję. Waszyngton postrzegał kraje postkomunistyczne jako obszar ekspansji struktur euroatlantyckich, ale z zachowaniem priorytetu relacji amerykańsko-rosyjskich; inicjatywy wobec Europy Środkowo-Wschodniej były prowadzone w taki sposób, by nie zaburzyć polityki zbliżenia z Rosją i wspierania przemian rosyjskich, która uzyskiwała rangę priorytetową w hierarchii celów polityki międzynarodowej administracji Clintona¹³⁷.

W pierwszym roku prezydentury Clintona zapadły niekorzystne z punktu widzenia wspierania przemian w krajach Europy Środkowo-Wschodniej decyzje o spowolnieniu planów rozszerzenia NATO i oparcia stosunków z krajami aspirującymi do sojuszu na bazie „Partnerstwa dla Pokoju”. Zmiany priorytetów Waszyngtonu znalazły także odbicie w strukturze amerykańskiej pomocy zagranicznej – od 1993 roku wyraźnemu podniesieniu puli środków na pomoc dla Rosji i krajów byłego ZSRR w ramach *Freedom Support Act* towarzyszyło stopniowe obniżanie funduszy przekazywanych w ramach ustawy SEED¹³⁸. Jak pisał reprezentujący głos zwolenników rozszerzenia NATO

¹³⁷ Por. R. Zięba, *Polityka w ramach NATO...*, s. 33 i 41–43; J. Goldgeier, M. McFaul, *Power and Purpose...*, s. 11–12.

¹³⁸ K. Quigley, *Lofty Goals, Modest Results. Assisting Civil Society in Eastern Europe*, [w:] M. Ottaway, T. Carothers (red.), *Funding Virtue. Civil Society Aid and Democracy*

gen. William E. Odom (szef Agencji Bezpieczeństwa Narodowego w latach 1985–1988), na polityce administracji Clintona wobec Europy Środkowo-Wschodniej silnie zaciążyła realizowana przez Strobe'a Talbotta koncepcja „najpierw Rosja” (*Russia first*), która zmierzała do budowy systemu bezpieczeństwa opartego na współpracy amerykańsko-rosyjskiej¹³⁹.

Choć sprawy Europy Środkowo-Wschodniej nie należały do priorytetów polityki zagranicznej administracji Clintona, kontynuacja przemian krajów postkomunistycznych zajmowała nadal istotne miejsce w amerykańskiej koncepcji budowy nowego ładu europejskiego, w którym próżnię bezpieczeństwa po upadku bloku radzieckiego zastąpiłyby struktury euroatlantyckie. W polityce Waszyngtonu wobec krajów postkomunistycznych na czoło wysuwał się niepokój, by obszar dawnej strefy buforowej, którą tworzyły państwa satelickie ZSRR, nie został zdominowany przez mocarstwo zagrażające interesom USA¹⁴⁰.

Po ogłoszeniu inicjatywy „Partnerstwa dla Pokoju” Biały Dom starał się rozwiać obawy krajów aspirujących do sojuszu, zapewniając, że nie dojdzie do wstrzymania procesu otwarcia NATO, i przekonywał je do aktywnego uczestnictwa w nowych ramach. W dniu 12 stycznia 1994 roku w Pradze na spotkaniu z przywódcami krajów Grupy Wyszehradzkiej, w którym udział wzięli prezydenci Václav Havel, Árpád Göncz, Lech Wałęsa i Michal Kováč oraz premierzy Václav Klaus, Péter Boross, Waldemar Pawlak i Vladimír Mečiar, Bill Clinton ogłosił, że „Partnerstwo dla Pokoju” nie jest stałą poczekalnią do NATO, a rozszerzenie sojuszu jest pewne. Prezydent USA, starając się złagodzić rozczarowanie luźną formą PdP – wyrażane zwłaszcza przez Lecha Wałęsę – zapewniał, że Europa Środkowo-Wschodnia ma istotne znaczenie dla budowy wspólnego europejskiego systemu bezpieczeństwa i interesów USA. Podczas spotkania w Pradze Clinton przedstawił także nową inicjatywę pod szyldem „Sieć Demokracji” (*Democracy Network*), nakierowaną na wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego i współpracy regionalnej w oparciu o organizacje pozarządowe działające w Europie Środkowo-Wschodniej, na których potrzeby amerykańska administracja miała przekazać 30 milionów dolarów¹⁴¹.

Promotion, Carnegie Endowment, Washington, DC 2000, s. 197–212; J.D. Rosner, *American Assistance...*, s. 225–248; R.G. Carter, *Congress and Post-Cold War U.S. Foreign Policy*, [w:] J.M. Scott (red.), *After the End...*, s. 108–113.

¹³⁹ Zob. W. Odom, *NATO's Expansion. Why the Critics Are Wrong*, „The National Interest”, March 1, 1995, s. 38–49.

¹⁴⁰ H. Kissinger, *Does America Need a Foreign Policy?*..., s. 42–43.

¹⁴¹ W.J. Clinton, *The President's News Conference with Visegrad Leaders in Prague*, January 12, 1994, tekst wystąpienia prezydenta dostępny jest pod adresem zbiorów dokumentów prezydenckich J. Woolley, G. Peters w University of California, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=49832&st=&st1=> (dostęp: 1.09.2019).

Podczas wizyty w Polsce w lipcu 1994 roku prezydent USA zapowiedział uruchomienie dodatkowej formy pomocy dla krajów uczestniczących w „Partnerstwie dla Pokoju”, która miała ułatwić im zbliżenie ze strukturami wojskowymi NATO¹⁴². W ramach tzw. inicjatywy warszawskiej Stany Zjednoczone w latach 1995–1997 przekazały sześciu krajom regionu (Polsce, Czechom, Węgrom, Rumunii, Słowacji i Słowenii) wsparcie w wysokości 142,7 miliona dolarów. „Inicjatywa warszawska” pomogła w pokryciu kosztów związanych z dostosowaniem sił zbrojnych państw aspirujących do członkostwa w NATO do współdziałania operacyjnego z jednostkami sojuszu oraz kształcenia kadry w ramach realizowanego pod auspicjami Departamentu Obrony programu „Międzynarodowej Edukacji i Szkolenia Wojskowego” (*International Military Education and Training* – IMET)¹⁴³.

3.5.2. Promocja demokracji w Europie Środkowo-Wschodniej w ramach ustawy SEED

Bezpośrednie wsparcie amerykańskie dla działań z zakresu promowania demokracji w krajach Europy Środkowo-Wschodniej były realizowane w ramach ustawy SEED. K. Quigley podaje, że w latach 1990–1997 wsparcie USA dla Europy Wschodniej w ramach SEED wyniosło około 12,2 miliarda dolarów; główna część tej pomocy miała wymiar społeczno-gospodarczy, a na cele związane z demokratyzacją przeznaczono około miliarda dolarów¹⁴⁴. W hierarchii priorytetów projektów realizowanych na podstawie ustawy SEED w krajach Europy Środkowo-Wschodniej sprawy wzmacniania instytucji demokratycznych nie odgrywały roli pierwszorzędnej. Strategia implementacji programów SEED w Polsce w latach 1993–1995, przygotowana przez pracowników USAID, wymieniała cztery główne cele amerykańskiej pomocy: wzmacnianie sektora prywatnego, działania na rzecz rozwoju sektora finansowego, wspieranie transformacji sektora publicznego w takim kierunku, aby służył rozwojowi demokracji i gospodarki rynkowej oraz – na ostatnim miejscu – umacnianie instytucji o kluczowym znaczeniu dla samodzielnego

¹⁴² Idem, *Address to the Polish Parliament in Warsaw*, July 7, 1994, Public Papers, s. 1431–1433.

¹⁴³ U.S. General Accounting Office, *NATO Enlargement, U.S. and International Efforts to Assist Potential New Members*, Report to the Chairman, Committee on International Relations, House of Representatives, June 1997, s. 2–3 i 8; por. *U.S. Programs Supports Partnership for Peace Efforts*, materiały na temat „Partnerstwa dla Pokoju” pod adresem Federation of American Scientists, <http://www.fas.org/man/gao/nsiad97164/usprog.htm> (dostęp: 1.09.2019).

¹⁴⁴ K. Quigley, *Lofty Goals...*, s. 197.

funkcjonowania ustroju demokratycznego¹⁴⁵. Podobnie zhierarchizowane były cele działań prowadzonych w ramach ustawy SEED w Czechach i innych państwach regionu¹⁴⁶.

Jak wspomniano, administracja Clintona ograniczała budżet programów realizowanych na podstawie Ustawy o wspieraniu demokracji wschodnioeuropejskiej, czego oficjalnym powodem był postęp procesów demokratyzacji, który miał powodować, że wsparcie USA nie było już potrzebne. W 1990 roku ustawa SEED przewidywała wyasygnowanie około 430 milionów dolarów pomocy dla Polski i Węgier, a w 1994 roku administracja Clintona proponowała zmniejszenie pomocy dla wszystkich krajów Europy Środkowo-Wschodniej do 380 milionów dolarów i dalszą redukcję w następnych latach¹⁴⁷. Jak wyjaśniał zastępca sekretarza stanu Strobe Talbott, zeznając przed komisją budżetową Izby Reprezentantów 10 maja 1994 roku, państwa tego regionu zdały egzamin z demokracji, a obniżenie wydatków na cele SEED umożliwiałoby skierowanie większych funduszy na wspieranie demokratyzacji w Rosji i innych krajach byłego ZSRR w ramach *Freedom Support Act*¹⁴⁸. Zgodnie z założeniami przedstawionymi przez Talbotta w następnych latach wsparcie amerykańskiej administracji dla Europy Środkowo-Wschodniej miało koncentrować się wokół przemian gospodarczych – zwłaszcza prywatyzacji – oraz reform systemu świadczeń społecznych. Dopełnieniem dotychczasowego zaangażowania USA w regionie miała być ogłoszona przez Clintona inicjatywa „Sieci Demokracji”, polegająca na wspieraniu rozwoju organizacji pozarządowych zajmujących się sprawami publicznymi przy udziale instytucji amerykańskiego III sektora¹⁴⁹.

Przyjęta przez administrację Clintona koncepcja stopniowej likwidacji programów prowadzonych przez USAID w Europie Środkowo-Wschodniej stała się przedmiotem poważnych kontrowersji. Na forum Komisji Helsińskiej przeciwnicy tej polityki, reprezentujący m.in. stanowisko

¹⁴⁵ *United States SEED Act Assistance Strategy for Poland, 1993–1995*, Submitted by American Embassy Warsaw Approval, June 17, 1993, USAID Documents, 1993, s. 4.

¹⁴⁶ *SEED Assistance Summary, Czech Republic, 1994*, materiały dotyczące wsparcia udzielanego na mocy ustawy SEED dostępne są pod adresem USAID, Europe and Eurasia, http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/countries/cz/seed_1994.html (dostęp: 1.09.2019).

¹⁴⁷ Zob. S. Talbott, *U.S. Support for Reform in Central and Eastern Europe and the NIS*, Statement before the Subcommittee on Foreign Operations, Export Financing and Related Programs of the House Appropriations Committee, Washington, DC, May 10, 1994, za: U.S. Department of State Dispatch, vol. 5, no. 21, May 23, 1994.

¹⁴⁸ *Ibidem*.

¹⁴⁹ *Ibidem*.

amerykańskich organizacji pozarządowych zaangażowanych w tym regionie, podnosili argumenty ukazujące zależność między polityką wspierania demokracji a sprawami bezpieczeństwa; podkreślano, że konsekwentne zaangażowanie w procesy demokratyzacji pozwalało uniknąć scenariuszy podobnych do jugosłowiańskiego i zredukować koszty amerykańskiej obecności wojskowej w Europie¹⁵⁰. Trend obniżania wydatków na amerykańską pomoc zagraniczną dla Europy Środkowo-Wschodniej spowodował, że zakres bezpośrednich działań na rzecz promowania demokracji w państwach tego regionu stale się zawężał. W 1995 roku uruchomione zostały projekty w ramach „Sieci Demokracji” (*Democracy Network*), na którą administracja przeznaczyła początkowo 30 milionów dolarów. Zgodnie z założeniami przyznane środki były przekazywane przez USAID na trzyletnie programy realizowane w 11 krajach Europy Środkowo-Wschodniej (z pominięciem krajów byłej Jugosławii) przez amerykańskie i lokalne organizacje pozarządowe. Program „Sieci Demokracji” miał zostać zakończony w 1997 roku, ale ze względu na brak oczekiwanych efektów i trudności biurokratyczne z realizacją projektów, nad którymi bezpośrednią kontrolę sprawowały ambasady USA w poszczególnych krajach, przedłużono go na kolejne lata¹⁵¹.

Pokłosiem projektu *Democracy Network* był rozwój organizacji pozarządowych, które rozszerzyły zakres działalności dzięki amerykańskim grantodawcom. W Polsce w ramach projektu „Sieć Demokracji”, realizowanego od lutego 1995 do lipca 1998 roku, USAID przekazała ponad 1,8 miliona dolarów na wsparcie organizacji pozarządowych zaangażowanych w kształtowanie polityki władz krajowych lub samorządowych. Granty, przekazywane za pośrednictwem amerykańskiej organizacji pozarządowej Akademia Rozwoju Edukacji (*Academy for Educational Development*), trafiły do 67 polskich organizacji III sektora¹⁵². Jednym z głównych beneficjentów projektu „Sieć Demokracji” była Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce, która otrzymała w latach 1998–2001 ze środków USAID ponad 1,38 miliona dolarów¹⁵³.

¹⁵⁰ *Briefing on U.S. Assistance to Central and Eastern Europe and the NIS: An Assessment*, February 17, 1995, CSCE 1995.

¹⁵¹ K. Quigley, *Lofty Goals...*, s. 201–202.

¹⁵² Zob. *Democracy Network Project Poland, January 1995 – July 1998*, Academy for Educational Development, Academy for the Development of Philanthropy in Poland, Warsaw 1998, za: USAID dokument PD-ABR-640-102484, por. informacje pod adresem Academy for Educational Development, <http://www.aed.org/> (dostęp: 1.09.2019).

¹⁵³ Zob. *Raport z działalności Akademii Rozwoju Filantropii w Polsce, kwiecień 1998 – lipiec 2001*, Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce, Warszawa 2001, s. 35–36, por. informacje pod adresem Akademii Rozwoju Filantropii, http://www.filantropia.org.pl/kim_jestesmy.html (dostęp: 1.09.2019).

3.5.3. USA wobec zagrożeń dla procesów demokratyzacji w krajach dawnego bloku wschodniego

W okresie rządów administracji Clintona wyzwaniem dla amerykańskich instytucji zajmujących się wspieraniem demokratyzacji krajów Europy Środkowo-Wschodniej były silnie zakorzenione pozostałości systemu komunistycznego, obecne w strukturach państwowych i w rozдутym sektorze publicznym. Procesy demokratyzacji w regionie były spowalniane przez wysokie koszty społeczne transformacji gospodarczych, które pogłębiały nostalgię za bezpieczeństwem socjalnym dawnego ustroju i przyczyniały się do wzrostu postaw nacjonalistycznych. Przemiany krajów postkomunistycznych były okupione wzrostem bezrobocia, przestępczości zorganizowanej, patologii społecznych oraz innych negatywnych zjawisk, których nie były w stanie załagodzić amerykańska pomoc zagraniczna ani oddziaływania instytucji zachodnioeuropejskich i międzynarodowych¹⁵⁴.

Do bardziej jaskrawych patologii postkomunizmu – poza problemami byłej Jugosławii – zaliczano rządy Iona Iliescu w Rumunii i Vladimíra Mečiara na Słowacji. Autorytarny styl rządów Mečiara, lidera Ruchu na rzecz Demokratycznej Słowacji (HZDS), który sprawował urząd premiera w latach 1994–1998, spowolnił proces integracji Słowacji ze strukturami euroatlantyckimi. Słowacja jako kraj niespełniający kryteriów politycznych dla państw aspirujących do członkostwa w NATO, określonych w *Dokumencie Ramowym „Partnerstwa dla Pokoju”* i w *Studium na temat rozszerzenia* z września 1995 roku, nie została zaproszona do sojuszu razem z Polską, Czechami i Węgrami¹⁵⁵. Jak pisze Ryszard Zięba, decyzję o wyłączeniu Słowacji z grona kandydatów do pierwszego etapu rozszerzenia NATO podjął Waszyngton, który krytycznie oceniał politykę rządu V. Mečiara¹⁵⁶. Przyspieszenie procesu przemian na Słowacji nastąpiło w rezultacie wyborów z września 1998 roku, w których partia HZDS V. Mečiara zdobyła najlepszy wynik, ale dotychczasowy premier nie był w stanie utworzyć koalicji rządzącej. Ostatecznie nowy rząd został sformowany pod kierunkiem M. Dzurindy – lidera opozycyjnej

¹⁵⁴ Zob. L. Whitehead, *Democracy and Decolonization. East Central Europe*, [w:] L. Whitehead (red.), *International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*, seria „Oxford Studies in Democratization”, Oxford University Press, Oxford–New York 1996, s. 356–389; por. G. Pridham, E. Herring, G. Stanford (red.), *Building Democracy? The International Dimension of Democratization in Eastern Europe*, St. Martins, New York 1994, s. 7–15.

¹⁵⁵ G. Pridham, *Uneasy Democratizations – Pariah Regimes, Political Conditionality and Reborn Transitions in Central and Eastern Europe*, „Democratization” 2001, vol. 8, no. 4, s. 65–94.

¹⁵⁶ R. Zięba, *Polityka w ramach NATO...*, s. 46.

wobec Mečiara Słowackiej Koalicji Demokratycznej – który dokonał zwrotu w polityce wewnętrznej, dynamizując proces przemian gospodarczych i liberalizacji politycznej, dzięki czemu Słowacja wróciła na ścieżkę szybkiej integracji ze strukturami NATO i UE¹⁵⁷.

W trakcie kampanii wyborczej przed słowackimi wyborami parlamentarnymi z września 1998 roku bardzo aktywne były afiliowane przy Narodowym Funduszu na rzecz Demokracji przybudówki Partii Republikańskiej i Demokratycznej. Narodowy Instytut Demokratyczny (NDI) otrzymał grant od NED (w wysokości 237 tys. dol.) na realizowany od lutego 1998 roku projekt wyrównywania szans wyborczych między rządem a opozycją, polegający na zrównoważeniu przewagi informacyjnej rządu ułatwiającej kontakt z wyborcami. Międzynarodowy Instytut Republikański za pomocą środków NED prowadził misję obserwacyjną podczas wrześniowego głosowania. Wsparcie Narodowego Funduszu na rzecz Demokracji związane z nadchodzącymi wyborami otrzymały również Konfederacja Związków Zawodowych Republiki Słowackiej (KOZ SR) i działające na Słowacji organizacje pozarządowe¹⁵⁸.

Zjawiska charakterystyczne dla postkomunistycznej Europy, zmagającej się ze spuścizną totalitaryzmu, wystąpiły ze szczególnym nasileniem pod rządami Iona Iliescu, byłego współpracownika N. Ceaușescu, który od 1989 do 1996 roku sprawował urząd prezydenta Rumunii. Po fasadowej rewolucji z 1989 roku proces demokratyzacji Rumunii i budowy gospodarki rynkowej utrudniały słabość skorumpowanych instytucji państwowych, zwłaszcza organów wymiaru sprawiedliwości, agresywny populizm i nacjonalizm oraz postawy ksenofobiczne. Rumuńskie życie wewnętrzne zakłócały również konflikty narodowościowe związane ze sporem o status mniejszości węgierskiej i romskiej. Prezydent Iliescu, chociaż reprezentował siły postkomunistyczne, prowadził politykę zbliżenia ze strukturami euroatlantyckimi i utrzymywał dobre relacje z USA; w 1995 roku Rumunia zawarła umowę stowarzyszeniową z UE¹⁵⁹. Strategia USAID dotycząca implementacji ustawy SEED w Rumunii w latach 1994–1998 – obok priorytetów dotyczących wspierania transformacji gospodarczej – wyróżniała problem napięć etnicznych oraz problem mniejszości węgierskiej i romskiej, których prawa

¹⁵⁷ G. Pridham, *Uneasy Democratizations...*, s. 65–94.

¹⁵⁸ NED Grants, *Democracy Project Database, Slovakia 1998*, dane dotyczące grantów NED dostępne pod adresem NED, <http://www.ned.org/> (dostęp: 1.09.2019); zob. także USAID, *Slovak-American Development Partnership 1990–2000*, materiały USAID dotyczące programów pomocowych realizowanych na Słowacji dostępne pod adresem USAID, http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/countries/sk/IIIA.html (dostęp: 1.09.2019).

¹⁵⁹ Zob. G. Pridham, *Uneasy Democratizations...*, s. 65–94.

były podważane przez stronnictwa nacjonalistyczne. Zgodnie z założeniami USAID łagodzeniu konfliktów narodowościowych miało służyć wspieranie procesów decentralizacji i wzmacnianie samodzielności finansowej władz samorządowych¹⁶⁰.

W Rumunii znaczną aktywność wykazywał Międzynarodowy Instytut Republikański (IRI), który ze środków Narodowego Funduszu na rzecz Demokracji i USAID wspierał ugrupowania polityczne opozycyjne wobec prezydenta Iliescu. Jak przypominał Thomas Carothers, działalność IRI w Rumunii stała się przedmiotem poważnego sporu, w którym starły się stanowiska ambasady amerykańskiej i polityków Partii Republikańskiej¹⁶¹. Zaangażowanie IRI podczas wyborów prezydenckich z 1992 roku po stronie przeciwników prezydenta Iliescu stworzyło w oczach rumuńskiej opinii publicznej wrażenie stronniczości USA, choć instytut nie reprezentował oficjalnej polityki administracji. W okresie rządów administracji Clintona, która dbała o dobre stosunki z prezydentem Iliescu, doszło do sporu między ambasadą USA w Rumunii a IRI, który realizując finansowane przez USAID programy rozwoju partii politycznych, nie chciał szkolić członków Rumuńskiej Partii Demokratyczno-Społecznej Iona Iliescu. Ostatecznie Międzynarodowy Instytut Republikański nie zgodził się z sugestiami ambasadora USA w Rumunii Alfreda Mosesa i w 1995 roku wstrzymał działalność w tym kraju. W obronie Instytutu stanęli politycy Partii Republikańskiej, którzy interweniowali w tej sprawie u sekretarza stanu Warrena Christophera¹⁶².

Warto zaznaczyć, że Stany Zjednoczone były tylko jednym z wielu aktorów zaangażowanych we wspieranie procesu demokratyzacji krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Oprócz działań bilateralnych wyjątkowo istotną rolę w tym regionie odgrywały mechanizmy wielostronne, wykorzystywane w ramach OBWE, Rady Europy, NATO i Unii Europejskiej. KBWE, która na mocy decyzji podjętych podczas spotkania w Budapeszcie 4–5 grudnia 1994 roku została przekształcona 1 stycznia 1995 roku w Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy Europejskiej, realizowała zadania ze sfery obrony

¹⁶⁰ *United States SEED Act Assistance Strategy Update for Romania, 1994–1998*, Submitted by American Embassy Bucharest, Approved June 28, 1994, za: USAID Documents, 1994, s. 3.

¹⁶¹ T. Carothers, *Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC 1999, s. 145–149.

¹⁶² *Ibidem*.

praw człowieka i demokratycznych standardów przez monitorowanie przebiegu wyborów, nagłaśnianie nadużyć – takich jak próby fałszerstw wyborczych czy naruszenia wolności mediów – oraz stosując metody konsultacji i perswazji. Działania OBWE pozostawały jednak ograniczone ze względu na brak realnych możliwości wywierania nacisku na rządy naruszające międzynarodowe standardy¹⁶³. Podobne ograniczenia utrudniały prowadzenie działań na rzecz demokratyzacji na forum Rady Europy. Sojusz Północnoatlantyki przyczyniał się do wspierania demokratyzacji pośrednio, przez stwarzanie szansy akcesji wybranym krajom, oddziaływanie na sprawy budowy systemu cywilnej kontroli nad armią i monitorowanie reform sił zbrojnych. W ocenie G. Pridhama szczególnie istotną rolę w sukcesie procesów demokratyzacji krajów Europy Środkowo-Wschodniej można przypisywać oddziaływaniu Unii Europejskiej – m.in. ze względu na czynniki historyczne i pociągającą wizję przyłączenia się do obszaru bezpieczeństwa i dobrobytu tworzonego przez państwa zachodnioeuropejskie¹⁶⁴.

¹⁶³ Por. E. Cziomer, L. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Kraków 2000, s. 324–327; A. Dimitrova, G. Pridham, *International Actors and Democracy Promotion in Central and Eastern Europe. The Integration Model and its Limits*, „Democratization” 2004, vol. 11, no. 5, s. 91–112.

¹⁶⁴ A. Dimitrova, G. Pridham, *International Actors...*, s. 91–112.

Rozdział 4

**SPRAWY PROMOWANIA DEMOKRACJI
W POLITYCE ZAGRANICZNEJ STANÓW
ZJEDNOCZONYCH W LATACH 1997–2001**

4.1. Uwagi wprowadzające

Po 1996 roku promocja demokracji pozostała jednym z elementów polityki budowy ładu i przywództwa USA, ale administracja Clintona nie usiłowała już nadać jej rangi przewodniego nurtu całej polityki zagranicznej. W retoryce prezydenta miejsce idealistycznych haseł zajmował coraz częściej tradycyjny język dyplomacji i bardziej zachowawczy sposób formułowania celów strategicznych. Na pierwszy plan wysunęły się sprawy stabilizacji porządku międzynarodowego, wyzwań w dziedzinie bezpieczeństwa, konfliktów regionalnych i zagrożeń o charakterze transgranicznym i ponadnarodowym, związanych z procesami globalizacji. Silnie uwidaczniająca się przewaga USA w zglobalizowanym świecie ostatnich lat XX wieku powodowała, że miejsce wcześniejszych debat na temat zaangażowania i izolacjonizmu zajęły spory między zwolennikami unilateralizmu i multilateralizmu¹. Idealizm pierwszej kadencji Clintona, wyrażany przez koncepcję *enlargement* – powiększenia obszaru demokracji i gospodarek rynkowych – coraz bardziej ustępował polityce nastawionej na zachowanie pokoju, stabilności i bezpieczeństwa – także z użyciem siły, czego wyrazem były amerykańskie działania zbrojne wobec Iraku w 1998 roku i interwencja NATO w Kosowie w 1999 roku². *Enlargement*, budząca zastrzeżenia jako zbyt dalekosiężna i niedająca recept na konkretne wyzwania międzynarodowe, takie jak wojny domowe czy autorytarne rządy w krajach byłego ZSRR i w ChRL, została zastąpiona koncepcją zaangażowania, kładącą większy nacisk na obronę interesów USA i stabilnego porządku międzynarodowego³.

¹ Zob. W.G. Hyland, *Clinton's World. Remaking American Foreign Policy*, Praeger, Westport, CT–London 1999, s. 150–152; S. Huntington, *The Lonely Superpower*, „Foreign Affairs” 1999, vol. 98, no. 2, s. 35–49; R. Kuźniar, *Globalizacja, polityka i porządek międzynarodowy*, [w:] E. Halizak, R. Kuźniar, J. Symonides (red.), *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2004, s. 152–174.

² Por. J. Kiwerska, *Gra o Europę. Bezpieczeństwo europejskie w polityce Stanów Zjednoczonych pod koniec XX wieku*, „Prace Instytutu Zachodniego” Nr 65, Instytut Zachodni, Poznań 2000, s. 418.

³ J.M. McCormick, *Clinton and Foreign Policy. Some Legacies for a New Century*, [w:] S.E. Schier (red.), *The Postmodern Presidency. Bill Clinton's Legacy in U.S. Politics*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 2000, s. 60–64.

W drugiej połowie lat 90. XX wieku widoczne stało się osłabienie dynamiki zjawisk nazwanych trzecią falą demokratyzacji i spowolnienie procesów liberalizacji politycznej m.in. w krajach byłego ZSRR, a także problemy z konsolidacją demokracji w krajach dawnego bloku wschodniego, w Ameryce Łacińskiej i innych krajach rozwijających się. Oczekiwania dotyczące postępów liberalnej demokracji zdawały się ustępować wyzwaniom związanym z postępami globalizacji, prowadzącym do konfliktu wartości między głoszoną przez administrację Clintona ideologią neoliberalną a elitami państw opierających się procesom modernizacji politycznej⁴.

W okresie drugiej kadencji B. Clintona ujawniały się napięcia między celami dotyczącymi promowania demokracji a polityką obrony amerykańskich interesów ekonomicznych w zglobalizowanej gospodarce światowej. Priorytetowa ranga spraw ekonomicznych w administracji Clintona – zabiegającej o rozszerzenie i instytucjonalizację międzynarodowej współpracy gospodarczej w oparciu o istniejące instytucje Banku Światowego i MFW oraz nowe porozumienia WTO i NAFTA – rzucała cień na sprawy promowania demokracji. Neoliberalizm okresu Clintona – uznający za priorytet otwieranie rynków dla transnarodowego kapitału – powodował, że promocja demokracji w krajach rozwijających się występowała nierzadko w stosunku podrzędnym do kwestii gospodarczych. Azjatycki kryzys finansowy oraz zaburzenia płatnicze w Rosji i krajach Ameryki Łacińskiej zwróciły uwagę na ograniczenia neoliberalnego modelu rozwoju promowanego przez USA, ujawniając ryzyko związane z procesami globalizacji. Problemy związane z nierównym rozkładem korzyści z procesów globalizacji, łączone umownie z różnicami między „Północą” a „Południem”, pogłębiały zastrzeżenia wobec zasad konsensusu waszyngtońskiego, kształtowanych przez USA i międzynarodowe instytucje finansowe⁵. Negatywne aspekty globalizacji podważały optymistyczne wizje Clintona, w których naturalnie postępujące procesy liberalizacji gospodarczej i politycznej miały powodować stabilizację ładu międzynarodowego oraz ogólny wzrost dobrobytu i stopy życiowej⁶.

⁴ Zob. Z. Önis, A.F. Aysan, *Neoliberal Globalisation, the Nation-state and Financial Crises in the Semi-periphery. A comparative analysis*, „Third World Quarterly” 2000, vol. 21, no. 1, s. 119–139; por. Z. Brzeziński, *Druga szansa*, przeł. M. Szubert, Świat Książki, Warszawa 2008, s. 31–34.

⁵ Por. I. Wallerstein, *Analiza systemów-światów. Wprowadzenie*, przeł. K. Gawlicz, M. Staronawski, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2007, s. 123.

⁶ Zob. M. Naim, *Fads and Fashion in Economic Reforms. Washington Consensus or Washington Confusion?*, „Third World Quarterly” 2000, vol. 21, no. 3, s. 505–528; por. J.M. McCormick, *Clinton and Foreign Policy...*, s. 61–63.

4.2. Wspieranie demokratyzacji w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa USA w drugiej kadencji Billa Clintona

4.2.1. Druga administracja Clintona

W latach drugiej kadencji Bill Clinton znalazł się pod silną presją wewnętrzną ze strony dominującego w Kongresie obozu republikańskiego, który dążył do impeachmentu, podnosząc sprawę nadużyć obyczajowych prezydenta ujawnionych w rezultacie „afery M. Lewinsky”. Słabsza pozycja Clintona nie pozostała bez wpływu na sferę polityki zagranicznej. Naciski Partii Republikańskiej i środowisk neokonserwatywno-hegemonialnych przyczyniały się do stopniowej ewolucji polityki amerykańskiej od „asertywnego” multilateralizmu w kierunku unilateralizmu, czego wyrazem był m.in. opór Kongresu przed ratyfikacją ważnych umów międzynarodowych, które mogłyby ograniczać swobodę działania USA w sferze militarnej i gospodarczej⁷.

Jak zaobserwował W. Hyland, już w okresie kampanii wyborczej 1996 roku w sferze polityki zagranicznej Bill Clinton wyraźnie przesunął się w kierunku pozycji obozu republikańskiego⁸. W trakcie kampanii słyszalne były unilateralistyczne hasła obozu republikańskiego, sprzeciwiającego się udziałowi amerykańskich żołnierzy w zagranicznych misjach pod komendą ONZ. Kontrkandydat Clintona senator Robert Dole krytykował także działania administracji w sprawie konfliktu bośniackiego jako zbyt ostrożne i niezdecydowane oraz politykę w sprawie Rosji i Chin, która w jego ocenie stanowiła przyzwolenie na niebezpieczne tendencje autorytarne i naruszenia praw człowieka⁹.

Po ponownym zwycięstwie w wyborach prezydenckich Bill Clinton dokonał zmian na najwyższych stanowiskach w administracji, dążąc do uzyskania szerszego poparcia dla polityki zagranicznej ze strony Kongresu i opinii publicznej. Sekretarzem obrony został republikański senator William S. Cohen, doświadczony w komisjach do spraw służb zbrojnych i wywiadu. Cohen reprezentował stanowisko zbliżone do linii Partii Republikańskiej – opowiadał się

⁷ Zob. M. Albright (współpraca B. Woodward), *Pani sekretarz stanu*, przeł. B. Gadomska, Świat Książki, Warszawa 2004, s. 179, 298 i 345–346; W.C. Berman, *From the Center to the Edge. The Politics and Policies of the Clinton Presidency*, Rowman & Littlefield, Lanham 2001, s. 93; J. Tokarski, *Neokonserwatyści a polityka zagraniczna USA w nowym wieku*, Arcana, Kraków 2006, s. 71–78.

⁸ Zob. W.G. Hyland, *Clinton's World...*, s. 145–149.

⁹ *Ibidem*.

przeciwko redukcji wydatków budżetowych na obronę, wspierał proces rozszerzenia NATO i kładł mocny nacisk na działania na rzecz ograniczenia rozprzestrzeniania broni masowego rażenia¹⁰. Stanowisko sekretarza stanu objęła dotychczasowa ambasador przy ONZ Madeleine K. Albright – pierwsza kobieta sprawująca ten urząd, która wprowadziła nowy styl w amerykańskiej polityce zagranicznej. Albright, córka czechosłowackiego dyplomaty, wywodząca się z rodziny pochodzenia żydowskiego, wykazywała szczególne zainteresowanie problemami Europy Środkowej i Wschodniej, co miało wpływ na politykę USA w tym regionie¹¹. Doradcą do spraw bezpieczeństwa narodowego został dotychczasowy zastępca A. Lake’a Samuel R. Berger, prawnik, doświadczony w dziedzinie polityki wewnętrznej¹².

W drugim orędziu inauguracyjnym ze stycznia 1997 roku i orędziu o stanie Unii z 4 lutego 1997 roku Clinton mówił o przywództwie USA w zglobalizowanym świecie, które miało się opierać na aktywnym uczestnictwie w instytucjach międzynarodowych i wykorzystywaniu mechanizmów wielostronnych, bardziej dynamicznej dyplomacji oraz zaangażowaniu na polu pomocy zagranicznej i promowania demokracji, któremu amerykański prezydent przypisywał rolę czynnika poprawiającego bezpieczeństwo międzynarodowe i ograniczającego zagrożenia transgraniczne. Zgodnie z zapowiedziami Clintona powracająca w jego wystąpieniach wizja Ameryki jako mocarstwa stojącego na czele wspólnoty krajów demokratycznych, niosącego światu pokój i wolność, miała być realizowana przede wszystkim przez zwiększenie siły oddziaływania amerykańskiej dyplomacji oraz umocnienie roli USA w organizacjach współpracy wielostronnej – z czym wiązała się kwestia zadłużenia Waszyngtonu wobec międzynarodowych instytucji finansowych i ONZ, które administracja zobowiązała się pokryć¹³. W styczniowym orędziu o stanie Unii Clinton podkreślał, że prawdziwym testem dla amerykańskiego przywództwa będzie to, czy USA okażą się zdolne do

¹⁰ Zob. nota biograficzna W. Cohen pod adresem Department of Defense, http://www.defenselink.mil/specials/secdef_histories/bios/cohen.htm (dostęp: 1.09.2019).

¹¹ Zob. nota biograficzna pod adresem Department of State, <http://secretary.state.gov/www/albright/albright.html> (dostęp: 1.09.2019).

¹² Por. J.M. McCormick, *Clinton and Foreign Policy...*, s. 65–66.

¹³ Zob. W.J. Clinton, *Inaugural Address*, January 20, 1997, tekst wystąpienia dostępny jest pod adresem zbioru dokumentów prezydenckich J. Woolley, G. Peters, *The American Presidency Project (Public Papers of the Presidents)*, University of California, Santa Barbara, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=54183> (dostęp: 1.09.2019); idem, *Address before a Joint Session of the Congress on the State of the Union*, February 4, 1997, tekst wystąpienia dostępny jest pod adresem zbioru dokumentów prezydenckich J. Woolley, G. Peters, University of California, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=53358&st=&st1=> (dostęp: 1.09.2019).

poddania się normom międzynarodowym. Wśród priorytetowych kwestii polityki zagranicznej prezydent wymienił zaplanowane na 1999 rok przyjęcie nowych członków do NATO, rozwój współpracy w ramach „Partnerstwa dla Pokoju” – zwłaszcza z demokratyczną Rosją – oraz dalszy dialog z Chinami. W odniesieniu do stosunków z ChRL Clinton stwierdził, że izolacja Chin nie leżała w interesie USA i lepszym rozwiązaniem było angażowanie tego mocarstwa we wspólne działania na arenie międzynarodowej, co miałyby także wpłynąć pozytywnie na sprawę amerykańsko-chińskich „fundamentalnych rozbieżności” dotyczących praw człowieka¹⁴.

Madeleine Albright podczas wystąpienia w Senacie w styczniu 1997 roku i w Izbie Reprezentantów w lutym tego samego roku zaliczyła do priorytetów polityki zagranicznej stosunki z Rosją i przyspieszenie jej integracji z Zachodem, podkreślając znaczenie inicjatywy „Partnerstwa dla Wolności” (*Partnership for Freedom*), która modyfikowała cele pomocy zagranicznej dla Rosji i krajów byłego ZSRR, zwiększając wagę rozwoju wymiany handlowej, inwestycji i przemian gospodarczych¹⁵. M. Albright uwypukliła także rolę rozbudowy wielopłaszczyznowych kontaktów USA z Ukrainą, nazywaną przez nią przyjacielem Ameryki¹⁶. Zabiegając o rozszerzenie pomocy zagranicznej dla Rosji i innych krajów byłego ZSRR, sekretarz stanu starała się przekonać Kongres do korzyści wiążących się z polityką wspierania tamtejszych przemian – wspomniała, że amerykańskie firmy wykorzystywały niemal 80 procent kontraktów i grantów USAID¹⁷. O zwiększenie budżetu na sprawy zagraniczne zabiegał również sam prezydent Clinton, który w orędziu o stanie Unii zaznaczył, że środki te wynosiły wówczas zaledwie 1 procent budżetu federalnego¹⁸.

Madeleine Albright przestrzegała członków Kongresu, że pomimo postępu przemian demokratycznych w Europie, Azji i Ameryce Łacińskiej ich

¹⁴ Idem, *Address before a Joint Session of the Congress on the State of the Union*, February 4, 1997.

¹⁵ M. Albright, *Statement before the House International Relations Committee*, Washington, DC, February 11, 1997 oraz eadem, *Statement before the Subcommittee on Foreign Operations of the House Appropriations Committee*, Washington, DC, February 12, 1997, za: U.S. Department of State Dispatch, February 1997, s. 1–17.

¹⁶ Eadem, *Confirmation Hearing. Prepared statement before the Senate Foreign Relations Committee*, Washington, DC, January 8, 1997, za: U.S. Department of State Dispatch, January 1997, s. 7–14.

¹⁷ Eadem, *Statement before the Subcommittee on Foreign Operations of the House Appropriations Committee*, Washington, DC, February 12, 1997, za: U.S. Department of State Dispatch, February 1997.

¹⁸ W.J. Clinton, *Address before a Joint Session of the Congress on the State of the Union*, February 4, 1997.

trwałość może być zagrożona, dlatego konieczne były dalsze działania na rzecz wspierania demokracji pod przywództwem Stanów Zjednoczonych m.in. w ramach ustawy SEED, której zakres rozszerzano wówczas na kolejne kraje dawnego bloku wschodniego¹⁹. Jak podkreślała Albright, podstawą do budowy stabilnej i demokratycznej Europy było partnerstwo transatlantyckie i NATO, do którego drzwi powinny być otwarte dla wszystkich krajów europejskich. W ramach ogólnej polityki „promocji wolności” sekretarz stanu zapowiedziała kontynuację wysiłków na rzecz ochrony praw człowieka na Kubie, w Chinach, Birmie i na Bałkanach²⁰.

4.2.2. Finalizacja procesu rozszerzenia NATO

O nadaniu większej dynamiki sprawom przyjęcia nowych członków do sojuszu mówili obaj kandydaci w kampanii prezydenckiej, deklarując jednoznaczne poparcie dla akcesji Polski, Czech i Węgier. Jak wspomniano wyżej, w październiku 1996 roku Bill Clinton zapowiadał, że rozszerzenie nastąpi nie później niż w 1999 roku. Przyspieszenie procesu rozszerzenia NATO po wyborach prezydenckich 1996 roku można łączyć z rolą Madeleine Albright, która wykazywała szczególne zainteresowanie sprawami Europy Środkowo-Wschodniej²¹.

Korzystny z punktu widzenia polityki USA wynik rosyjskich wyborów prezydenckich, który stwarzał nadzieję na stabilizację procesu przemian nie tylko w Rosji, ale też w całym obszarze poradzieckim, sprawił, że administracja Clintona podjęła intensywne zabiegi mające na celu złagodzenie oporu Moskwy wobec planów otwarcia NATO na wschód. W lutym 1997 roku Madeleine Albright przybyła do Moskwy, gdzie musiała zmierzyć się z wyrażanymi przez lokalne media zarzutami o antyrosyjskość. Podczas spotkania z Albright szef MSZ FR Jewgienij Primakow wyraził mocny sprzeciw wobec ekspansji NATO i domagał się gwarancji, że w nowych krajach członkowskich nie będzie broni atomowej ani dodatkowej infrastruktury militarnej; w ocenie samej sekretarz stanu ówczesna polityka rosyjskiego rządu zmierzała do odbudowy globalnych wpływów kosztem dobrych relacji Rosji z USA²².

¹⁹ M. Albright, *Confirmation Hearing. Prepared statement before the Senate Foreign Relations Committee*, Washington, DC, January 8, 1997.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Zob. szerzej na temat finalizacji procesu rozszerzenia NATO – J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 207–254; K. Michałek, *Amerykańskie stulecie. Historia Stanów Zjednoczonych Ameryki 1900–2001*, Mada, Warszawa 2001, s. 702–704; R. Zięba, *Polityka w ramach NATO i wobec Unii Europejskiej*, [w:] J. Zajac (red.), *Polityka zagraniczna USA po zimnej wojnie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.

²² M. Albright, *Pani sekretarz stanu*, s. 250–256.

Ograniczeniu negatywnych skutków rozszerzenia sojuszu dla stosunków Waszyngtonu z Moskwą i innymi partnerami z byłego ZSRR służyła tzw. polityka dwutorowa, polegająca na rozbudowie kontaktów z Rosją i Ukrainą – równolegle do kolejnych etapów przybliżających państwa kandydujące do pełnego członkostwa w NATO. Wiosną 1997 roku USA podjęły kroki w kierunku rozszerzenia współdziałania w ramach „Partnerstwa dla Pokoju” i przekształcenia Rady Współpracy Północnoatlantyckiej w Radę Partnerstwa Euroatlantyckiego (Euroatlantic Partnership Council)²³. Podczas szczytu Clinton–Jelcyn w marcu 1997 roku w Helsinkach rosyjski prezydent usiłował bezskutecznie wymóc na przywódcy USA obietnicę, że kraje bałtyckie nie zostaną przyjęte do NATO. Jak wspominała M. Albright, po wyczerpujących negocjacjach helsińskich strona rosyjska odczuła znużenie i zapragnęła ugody²⁴. W dniu 27 maja 1997 roku podpisany został *Akt Stanowiący o Wzajemnych Stosunkach, Współpracy i Bezpieczeństwie* między NATO a Federacją Rosyjską (tzw. *Karta NATO–Rosja*), który instytucjonalizował współpracę Rosji z krajami natowskimi w dziedzinie bezpieczeństwa²⁵.

W dniu 8 lipca 1997 roku na szczycie NATO w Madrycie zapadła decyzja, że pierwszymi kandydatami do sojuszu będą Polska, Czechy i Węgry; Słowacja, Rumunia i Słowenia nie zostały zaproszone. Dziewiątego lipca, zgodnie z amerykańską koncepcją dwutorowej polityki rozszerzania sojuszu, podpisana została *Karta o szczególnym partnerstwie* między NATO a Ukrainą²⁶. M. Albright oceniała, że niewielka pierwsza runda rozszerzenia NATO wydawała się wówczas najlepszym rozwiązaniem ze względu na słabe przygotowanie Rumunii do członkostwa i budzący kontrowersje stan demokracji słowackiej, osłabionej przez autorytarny styl rządów premiera Vladimíra Mečiara²⁷. Protokoły akcesyjne Polski, Czech i Węgier zostały podpisane 16 grudnia 1997 roku, ale ich wejście w życie wymagało ratyfikacji przez wszystkie państwa NATO²⁸. Obawy amerykańskich zwolenników rozszerzenia sojuszu budziła silna opozycja w Senacie, której wpływy groziły zablokowaniem ratyfikacji protokołów akcesyjnych. W dniu 26 czerwca 1997 roku ukazał się otwarty list przeciwników rozszerzenia NATO – 46 amerykańskich polityków i ekspertów do spraw międzynarodowych²⁹. Przeciwnicy

²³ R. Zięba, *Polityka w ramach NATO...*, s. 45–46.

²⁴ M. Albright, *Pani sekretarz stanu*, s. 256–257.

²⁵ R. Zięba, *Polityka w ramach NATO...*, s. 45–46.

²⁶ *Ibidem*; K. Michałek, *Amerykańskie stulecie...*, s. 702–704.

²⁷ M. Albright, *Pani sekretarz stanu*, s. 257–259.

²⁸ R. Zięba, *Polityka w ramach NATO...*, s. 45–46; K. Michałek, *Amerykańskie stulecie...*, s. 702–704.

²⁹ R. Zięba, *Polityka w ramach NATO...*, s. 45–46; K. Michałek, *Amerykańskie stulecie...*, s. 702–704.

rozszerzenia – m.in. G. Kennan czy dziennikarz „New York Timesa” Thomas Friedman – uznawali politykę administracji na tym odcinku za nierozważną, wyrażając niepokój o przyszłość rosyjskich przemian, którym budowa nowej linii podziału w Europie mogła zagrozić³⁰. Administracja starała się przekonać sceptyków argumentami, że jedynie NATO było w stanie wypełnić pustkę bezpieczeństwa powstałą po rozwiązaniu Układu Warszawskiego oraz zapewnić realizację wizji „Europy jednej i wolnej”³¹.

Ostateczny etap sporu o rozszerzenie NATO rozegrał się w Senacie, w którym znajdowało się niemałe grono przeciwników ratyfikacji protokołów akcesyjnych – zarówno z Partii Demokratycznej, jak i Republikańskiej. M. Albright obawiała się koalicji senatorów liberalnych i konserwatywnych, którzy z różnych przyczyn woleli nie dopuścić do rozszerzenia – liberałowie ze względu na ryzyko zradyzalizowania się Rosji, a konserwatyści z powodu przewidywanych kosztów rozszerzenia i wzrostu znaczenia Rosji w polityce NATO. Konserwatywny senator Jesse Helms, przewodniczący senackiej Komisji Spraw Zagranicznych, postawił zastrzeżenia do modelu rozszerzenia NATO i *Aktu Stanowiącego NATO–Rosja*, ale po uzyskaniu dodatkowych wyjaśnień od administracji na temat kosztów rozszerzenia i możliwej roli Rosji w procesie decyzyjnym sojuszu poparł ratyfikację protokołów akcesyjnych. Ostatecznie w głosowaniu, które odbyło się 30 kwietnia 1998 roku, Senat podjął decyzję o wyrażeniu zgody na przyjęcie nowych członków do NATO w uzgodnionym kształcie stosunkiem głosów 80 do 19. W dniu 21 maja 1998 roku prezydent Clinton podpisał protokoły akcesyjne, a 12 marca 1999 roku Polska, Czechy i Węgry oficjalnie stały się członkami Sojuszu Północnoatlantyckiego³².

Rozszerzenie NATO odbyło się w okresie redefiniowania strategicznej roli sojuszu, które wywarło silny wpływ na dalszy kształt relacji USA z Rosją i amerykańską obecność w Europie Środkowej i Wschodniej. Podczas szczytu w Waszyngtonie 23–25 kwietnia 1999 roku członkowie NATO zgodzili się rozbudować zakres zadań sojuszu o operacje zbrojne poza jego granicami, mające zapobiegać konfliktom i rozwiązywać konflikty międzynarodowe. Już wcześniej, w marcu 1999 roku, rozpoczęła się operacja lotnicza NATO przeciwko Jugosławii (tzw. wojna o Kosowo), która wpłynęła na pogorszenie stosunków USA z Rosją i spowolnienie dalszych etapów rozszerzenia sojuszu³³.

³⁰ J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 210–211.

³¹ M. Albright, *Pani sekretarz stanu*, s. 250–256.

³² *Ibidem*, s. 261–263; K. Michałek, *Amerykańskie stulecie...*, s. 702–704.

³³ R. Zięba, *Polityka w ramach NATO...*, s. 45–46; K. Michałek, *Amerykańskie stulecie...*, s. 702–704; J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 418–419.

4.2.3. Promocja demokracji w założeniach *Strategii bezpieczeństwa narodowego* w latach drugiej kadencji B. Clintona

Wiosną 1997 roku Samuel (Sandy) Berger określił zmodyfikowane założenia polityki bezpieczeństwa USA, które w stosunku do doktryny *enlargement* mocniej akcentowały kwestie związane ze stabilizacją ładu międzynarodowego i militarnymi aspektami relacji międzynarodowych w stosunku do celów związanych z promowaniem demokracji i liberalnego ładu międzynarodowego³⁴. *Strategia bezpieczeństwa narodowego* przedstawiona Kongresowi w maju 1997 roku dzieliła interesy narodowe USA na trzy kategorie. Żywotne interesy (*vital interests*), których USA miały bronić wszelkimi środkami, były związane z przetrwaniem i bezpieczeństwem narodu. Drugą kategorię stanowiły ważne interesy (*important interests*) – niedotyczące bezpieczeństwa samych Stanów Zjednoczonych, ale kształtu ich otoczenia międzynarodowego i pomyślności Amerykanów (w kontekście tej kategorii interesów strategia wspominała o operacjach na Haiti i w Bośni). Do trzeciej kategorii strategia z 1997 roku zaliczyła interesy humanitarne (*humanitarian interests*); w razie ich naruszenia USA miały podejmować działania dyplomatyczne, by nie dopuścić do katastrof na szerszą skalę³⁵. Zgodnie ze strategią z 1997 roku polityka zagraniczna USA miała być podporządkowana trzem głównym celom: umocnieniu bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych, poprawie ich sytuacji ekonomicznej oraz promowaniu demokracji za granicą. Wśród priorytetów politycznych w poszczególnych regionach raport NSS podkreślił rolę wzmacniania demokracji w Europie, budowy wspólnoty z krajami Azji Wschodniej i Pacyfiku, dialogu z Chinami oraz zaangażowania na rzecz rozwiązywania konfliktów na Bliskim Wschodzie, w Bośni, na Haiti, a także ograniczania zagrożeń związanych z rozprzestrzenianiem broni masowego rażenia i innymi wyzwaniem transgranicznymi. Do głównych priorytetów zaliczone zostały interesy amerykańskiej przedsiębiorczości; strategia wymieniała wśród pierwszorzędných celów rozszerzanie dostępu do rynków zagranicznych, czemu miały służyć porozumienia gospodarcze w ramach WTO, NAFTA, FTAA, APEC i Nowej Agendy Transatlantyckiej. Raport NSS z 1997 roku poświęcał także wiele uwagi wyzwaniom wynikającym z pro-

³⁴ Zob. S.R. Berger Assistant to the President for National Security Affairs, *A Foreign Policy Agenda for the Second Term*, Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, March 27, 1997; J.M. McCormick, *Clinton and Foreign Policy...*, s. 61–63.

³⁵ *A National Security Strategy for the New Century*, White House, May 1997, dostępna pod adresem Federation of American Scientists, <http://www.fas.org/man/docs/strategy97.htm#democracy> (dostęp: 1.09.2019).

cesów globalizacji, zwłaszcza tym dotyczącym spraw bezpieczeństwa, broni masowego rażenia, terroryzmu i przestępczości zorganizowanej³⁶.

Niżej plasowały się cele dotyczące wspierania demokracji i praw człowieka. Strategia wskazywała, że w dziedzinie wspierania młodych demokracji USA miały poszukiwać wsparcia międzynarodowego. Działania na rzecz demokratyzacji winny cechować się pragmatyzmem – Waszyngton miał przykładać szczególną wagę do konsolidacji demokracji i reform rynkowych w krajach byłego ZSRR, zwłaszcza w Rosji i na Ukrainie, gdzie USA posiadały żywotne interesy. Postęp przemian w tych krajach łączono z wymiernymi korzyściami gospodarczymi dla Ameryki. Strategia podkreślała również, że reformy w państwach byłego ZSRR miały krytyczne znaczenie dla stabilności międzynarodowej, przyczyniając się do redukcji arsenałów jądrowych i wdrażania międzynarodowych porozumień dotyczących nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia. Podobnie jak wcześniejsze raporty NSS z okresu pierwszej administracji Clintona, nowe założenia strategiczne wspominały o wadze konsolidacji młodych demokracji w Europie Środkowej i Wschodniej poprzez ich integrację z obszarem bezpieczeństwa i współpracy gospodarczej tworzoną przez NATO i UE. W nawiązaniu do spraw budowy europejskiej architektury bezpieczeństwa zaznaczono, że bałkańscy sąsiedzi Bośni powinni wstąpić na ścieżkę demokracji i reform rynkowych; od Serbii oczekiwano przywrócenia autonomii Kosowa³⁷.

Wśród metod wspierania „wschodzących” demokracji amerykańska strategia wymieniała działania wielostronne polegające na mobilizacji międzynarodowych zasobów gospodarczych i politycznych (przede wszystkim w odniesieniu do Rosji, Ukrainy i innych państw byłego ZSRR), programy pomocy humanitarnej oraz działania realizowane we współpracy z organizacjami pozarządowymi, sektorem prywatnym i związkami zawodowymi; szczególne znaczenie przypisano wzmocnieniu instytucji pozarządowych zaangażowanych w obronę praw człowieka i zasad demokracji. W nawiązaniu do Ameryki Łacińskiej raport NSS 1997 mówił o obawach przed odwrotem od demokracji, którego oznaki obserwowano w wypadku Haiti, Gwatemali i Paragwaju, oraz o dalszych wysiłkach na rzecz budowy wielostronnych mechanizmów wspierania demokracji i wolnego rynku na zachodniej półkuli. Zaznaczono, że demokracje latynoamerykańskie miały czerpać większe korzyści z integracji z rynkami zagranicznymi za sprawą NAFTA, rundy uruawajskiej GATT oraz planowego porozumienia FTAA³⁸.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

W raportach dotyczących bezpieczeństwa narodowego z okresu drugiej kadencji Clintona dostrzec można nawiązania do zarzutów stawianych przez krytyków polityki promowania demokracji i praw człowieka, występujących z pozycji wielokulturowości i broniących prawa cywilizacji niezachodnich do kultywowania odrębnych norm politycznych, kulturowych i moralnych. Strategię NSS z 1997 i 1998 roku w odniesieniu do zapisów o wspieraniu demokracji w Azji i na Bliskim Wschodzie odżegnywały się od „imperializmu kulturowego” i zarzutów o brak szacunku dla islamu³⁹. Strategia drugiej administracji Clintona podtrzymywała zarysowaną wcześniej wizję budowy wspólnoty Azji Wschodniej i Pacyfiku, która miała łączyć amerykańskie interesy bezpieczeństwa ze sprawami wzrostu gospodarczego oraz wspierania demokracji i praw człowieka. Stany Zjednoczone miały sprzyjać realizacji tej wizji, stabilizując stosunki w regionie przez obecność wojskową. Strategia USA wobec Chin kładła nacisk na zachowanie stabilności, rozwój współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i kontaktów gospodarczych, zakładając optymistycznie, że integracja Chin ze wspólnotą międzynarodową wpłynie na postęp w ich polityce wewnętrznej; wspomniano o „konstruktywnym” amerykańskim podejściu do kwestii ochrony praw człowieka w ChRL⁴⁰.

Raporty NSS z 1997 i 1998 roku mówiły również ogólnie o amerykańskich zachętach do rozprzestrzeniania demokratycznych wartości na Bliskim Wschodzie oraz w Azji Południowo-Zachodniej i Południowej; metodą realizacji tej polityki miały być „konstruktywny dialog” z poszczególnymi państwami, poparcie dla lokalnych ruchów dążących do reform politycznych oraz wywieranie presji na rządy, by podnosiły standardy ochrony praw człowieka. Przypomniano także o poparciu USA dla przemian politycznych w Afryce i postęпах, jakie dokonały się na tym kontynencie w dziedzinie budowy państw demokratycznych o wielopartyjnym systemie politycznym. Raport NSS 1997 zaznaczał, że Stany Zjednoczone nie były w stanie zaangażować się w sprawy wszystkich krajów afrykańskich, dlatego miały identyfikować obszary o szczególnym znaczeniu dla amerykańskich interesów i w nich skupić swoją aktywność. W następnych latach uwaga Waszyngtonu koncentrowała się m.in. wokół przemian politycznych w bogatej w ropę naftową Nigerii⁴¹.

³⁹ Zob. *ibidem*; *A National Security Strategy for the New Century*, White House, October 1998; por. S. Halperin, *The Post-Cold War Political Topography of the Middle East. Prospects for democracy*, „Third World Quarterly” 2005, vol. 26, no. 7, s. 1135–1156.

⁴⁰ *A National Security Strategy for the New Century*, White House, May 1997; *A National Security Strategy for the New Century*, White House, October 1998.

⁴¹ *A National Security Strategy for the New Century*, White House, May 1997; por. W.J. Clinton, *Address before a Joint Session of the Congress on the State of the Union*, January 19, 1999, tekst wystąpienia dostępny jest pod adresem zbioru dokumentów prezydenckich

Strategia bezpieczeństwa narodowego opublikowana w październiku 1998 roku doprecyzowała założenia polityki amerykańskiego przywództwa w realiach globalizacji⁴². Raport, przygotowywany po doświadczeniach kryzysu azjatyckiego, podkreślał znaczenie umacniania światowego ładu gospodarczego, w którym coraz większą rolę odgrywały pozostające pod wpływem USA międzynarodowe instytucje finansowe. Działalność struktur decydujących o kształcie globalnych relacji ekonomicznych uznawano za szczególnie istotną dla efektów amerykańskiej polityki nakierowanej na wspieranie przemian politycznych i gospodarczych w krajach postkomunistycznych i innych krajach rozwijających się. Raport NSS z 1998 roku podkreślał, że załamanie porządku gospodarczego i międzynarodowego systemu finansowego groziło załamaniem reform w krajach przechodzących okres transformacji, podważając zaufanie obywateli do zasad demokracji i wolnego rynku⁴³.

Więcej uwagi niż w poprzednich dokumentach dotyczących strategii bezpieczeństwa poświęcono zagrożeniom charakterystycznym dla świata pozimnowojennego i problemom transgranicznym ery globalizacji. Raport NSS z 1998 roku podkreślał, że szczególnym wyzwaniem dla polityki amerykańskiej były tzw. kraje upadłe (*failed states*), pogrążone w chaosie politycznym i stwarzające ryzyko destabilizacji całych regionów. Polityka wspierania demokracji stanowiła element szerszej polityki zapobiegania zagrożeniom lokalnym i regionalnym, które w realiach epoki globalizacji mogły w szybkim tempie rozprzestrzeniać się na kolejne obszary, naruszając ważne interesy USA. W nawiązaniu do problemów bezpieczeństwa regionalnego, których rozwiązaniu miało służyć wspieranie przemian demokratycznych, wspomniano o prezydenckich inicjatywach w Europie Południowo-Wschodniej, skierowanych do krajów sąsiadujących z Jugosławią. Strategia ugruntowywała wizję umacniającej się pod przewodnictwem USA wspólnoty krajów demokratycznych, opierającej się na systemie sojuszy i porozumień międzynarodowych. Skuteczność działania tej wspólnoty miała zależeć od siły amerykańskiego przywództwa i powodzenia zainicjowanych procesów rozszerzenia NATO, rozwoju współpracy Zachodu z Rosją i innymi krajami w ramach „Partnerstwa dla Pokoju” oraz Rady NATO–Rosja, a także od wspieranych przez USA regionalnych form współdziałania⁴⁴.

J. Woolley, G. Peters, University of California, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=57577> (dostęp: 1.09.2019); idem, *Remarks on United States Foreign Policy in San Francisco*, February 26, 1999, tekst wystąpienia dostępny jest pod adresem zbioru dokumentów prezydenckich J. Woolley, G. Peters, University of California, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=57170&st=&st1=> (dostęp: 1.09.2019).

⁴² *A National Security Strategy for the New Century*, White House, October 1998.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem*.

4.2.4. Główne wyzwania amerykańskiej polityki promowania demokracji w ostatnich latach prezydentury Clintona

W okresie drugiej kadencji Bill Clinton musiał zmagać się z coraz mocniejszą opozycją wewnętrzną – zarówno ze strony przeważających w Kongresie republikańców, jak i ze strony podważających założenia polityki zagranicznej administracji neokonserwatystów skupionych wokół Project for the New American Century. Główne obszary sporne między Clintonem a jego przeciwnikami dotyczyły kwestii prowadzonej redukcji wydatków obronnych, udziału USA w misjach ONZ i koncepcji interwencji humanitarnych, a także trudnych problemów polityki zagranicznej, takich jak polityka Waszyngtonu wobec Iraku, Chin i statusu Tajwanu oraz obszaru byłej Jugosławii. Od 1998 roku administracja podejmowała bardziej aktywne kroki wobec palących problemów międzynarodowych, decydując się na akcje zbrojne skierowane przeciwko reżimowi S. Husajna i S. Miloševicia, w czym dopatrywano się zarówno rezultatów presji ze strony amerykańskich hegemonialistów i „jastrzębi”, jak i dążeń do odwrócenia uwagi opinii publicznej od kompromitującej dla prezydenta sprawy Lewinsky⁴⁵.

Na przekór optymistycznym oczekiwaniom z poprzednich lat w okresie drugiej kadencji prezydent Clinton częściej musiał się odnosić do zagrożeń związanych z procesami globalizacji, tak na płaszczyźnie gospodarczej – zwłaszcza po doświadczeniach kryzysu finansowego na rynkach azjatyckich – jak i w sferze bezpieczeństwa. W orędziu o stanie Unii z 27 stycznia 1998 roku Clinton mówił o osi nowych zagrożeń, powodowanych przez terroryzm, przestępczość międzynarodową i handlarzy narkotykami⁴⁶. W wystąpieniu z 26 lutego 1999 roku w San Francisco amerykański prezydent podkreślał, że skala wyzwań związanych z procesami globalizacji wymagała większego wkładu Stanów Zjednoczonych w stabilizowanie sytuacji za granicą i większych środków na zapobieganie konfliktom regionalnym. Na ówczesnym etapie Clinton nie ukrywał już, że skuteczne pełnienie funkcji przywódcy wspólnoty międzynarodowej zobowiązywało USA do ciągłego zaangażowania w sprawy utrzymania pokoju, którego nie mogła zastąpić dalekosiężna wizja budowy globalnej wspólnoty krajów demokratycznych⁴⁷.

⁴⁵ Por. J.M. McCormick, *Clinton and Foreign Policy...*, s. 71.

⁴⁶ W.J. Clinton, *State of the Union Address*, January 27, 1998, tekst wystąpienia dostępny jest pod adresem zbioru dokumentów prezydenckich J. Woolley, G. Peters, University of California, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=56280> (dostęp: 1.09.2019).

⁴⁷ Idem, *Remarks on United States Foreign Policy in San Francisco*, February 26, 1999; J.M. McCormick, *Clinton and Foreign Policy...*, s. 77.

W raporcie o *Strategii bezpieczeństwa narodowego* opublikowanym w grudniu 1999 roku uwypuklono znaczenie problemu państw upadłych, który uznany został za jedno z głównych wyzwań XXI wieku. Wnioski z doświadczeń lat 90. XX wieku – konfliktów w Rogu Afryki, na Bałkanach czy w Rwandzie – wskazywały, że zjawiska związane z upadkiem władzy państwowej w poszczególnych krajach, takie jak fale uchodźców, masowe zbrodnie czy konflikty zbrojne i etnicznie przelewające się do sąsiednich krajów, naruszały stabilność całych regionów oraz interesy USA. W tym kontekście amerykańska strategia bezpieczeństwa podkreśliła wagę naruszeń praw człowieka jako swoistego miernika zagrożenia, jakie dany reżim może stanowić dla bezpieczeństwa regionalnego⁴⁸. *Strategia bezpieczeństwa narodowego* z 1999 roku podniosła rangę dyplomacji publicznej – działań o charakterze informacyjnym, nakierowanych na przekonywanie opinii publicznej w innych krajach do założeń polityki USA – która wraz z włączeniem struktur Amerykańskiej Agencji Informacyjnej do Departamentu Stanu została ściślej sprzężona z głównymi kierunkami polityki zagranicznej. Raport NSS z 1999 roku podkreślał, że na skutek postępu w dziedzinie technologii komunikacyjnych i informacyjnych (m.in. upowszechnienia internetu) działania informacyjne skierowane do odbiorców zagranicznych stały się elementem *Strategii bezpieczeństwa narodowego* o niezwykle istotnym i nadal rosnącym znaczeniu. Raport NSS z 1999 roku wyjaśniał podjęte przez administrację Clintona kroki w kierunku wzmocnienia rządowego aparatu informacyjnego w kategoriach poszukiwania bardziej skutecznych metod oddziaływania zagranicznego, w celu zapobiegania dezinformacji, łagodzenia konfliktów etnicznych, wzmacniania wolnych mediów i swobodnego przepływu informacji oraz wspierania procesów demokratyzacji. Dyplomacja publiczna jako instrument amerykańskiej polityki międzynarodowej miała pełnić szczególną funkcję w kwestiach promowania demokracji, zapewniając organom administracji szerszy zakres oddziaływania na publiczność zagraniczną, z wykorzystaniem nowoczesnych technologii informacyjnych. Programy z zakresu dyplomacji publicznej miały się przyczyniać do wzmocnienia poparcia społecznego dla procesów demokratyzacji w krajach przechodzących okres przemian⁴⁹.

W drugiej kadencji Billa Clintona kreślony przez administrację obraz amerykańskiej polityki promowania demokracji zaburzały relacje z ChRL, w których interesy handlowe ostatecznie wzięły górę nad sprawami obrotu praw człowieka, czego wyrazem było poparcie Clintona dla chińskiego członkostwa w WTO i marginalizacja kwestii naruszeń praw człowieka w relacjach bilateralnych między oboma mocarstwami. W ostatnim okresie

⁴⁸ A *National Security Strategy for the New Century*, White House, December 1999.

⁴⁹ *Ibidem*.

prezydentury Clintona dostrzegalne stawało się także spowolnienie demokratycznych przemian w Rosji (którego symbolem stały się rządy W. Putina) oraz umacnianie poradzieckich autorytarnych reżimów w Azji Środkowej. Obawom o przyszłość przemian politycznych w byłym ZSRR towarzyszyły pytania dotyczące trafności założeń amerykańskiej polityki rozszerzenia NATO i metod użytych do rozwiązania problemu kosowskiego⁵⁰.

O znaczącej randze promowania demokracji w polityce zagranicznej drugiej administracji Clintona świadczyły wsparcie Waszyngtonu dla serbskiej opozycji oraz inicjatywa „Wspólnoty Demokracji”, która stała się istotnym punktem odniesienia dla zwolenników budowy systemu kolektywnej obrony standardów demokratycznych⁵¹. W orędziu o stanie Unii z 27 stycznia 2000 roku Clinton podkreślał, że w jego rozumieniu logika globalizacji zmuszała Stany Zjednoczone do uznania za cel budowę ładu światowego opartego na zasadach demokracji oraz do stawienia oporu tym, którzy starali się utrudnić ustanowienie takiego porządku. W tym kontekście amerykański prezydent za najważniejsze wyzwanie uznał relacje z Moskwą i Pekinem; jak zaznaczył Clinton, Stany Zjednoczone winny nadal „zachęcać” Rosję i Chiny do demokratyzacji⁵².

4.3. Sprawy promowania demokracji w polityce USA wobec Rosji i krajów WNP w latach 1997–2001

4.3.1. Podstawowe problemy stosunków amerykańsko- -rosyjskich po 1996 roku

U progu drugiej kadencji w administracji Clintona przeważał optymizm co do dalszego kierunku rosyjskich przemian. Według J. Goldgeiera i M. McFaula po zwycięstwie Jelcyna w wyborach z 1996 roku w Białym Domu zmalały

⁵⁰ Zob. W.J. Clinton, *Address before a Joint Session of the Congress on the State of the Union*, January 27, 2000, tekst wystąpienia dostępny jest pod adresem zbioru dokumentów prezydenckich J. Woolley, G. Peters, University of California, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=58708> (dostęp: 1.09.2019); por. J. Goldgeier, M. McFaul, *Power and Purpose. U.S. Policy toward Russia after the Cold War*, Brookings Institution Press, Washington, DC 2004, s. 253–254.

⁵¹ Por. M. Albright, B. Geremek, *Foreword*, [w:] M. Halperin, M. Galic (red.), *Protecting Democracy. International Responses*, Council on Foreign Relations, Lexington Book, Lanham 2005, s. vii–viii; M. Halperin, M. Galic (red.), *Protecting Democracy...*, s. 1–4.

⁵² Zob. W.J. Clinton, *Address before a Joint Session of the Congress on the State of the Union*, January 27, 2000.

obawy przed widmem powrotu komunistów do władzy i odwróceniem procesu rosyjskich reform polityczno-gospodarczych. Prawidłowy – w ocenie Waszyngtonu – przebieg wyborów prezydenckich pozwalał administracji uznać Rosję za kraj demokratyczny, a poprawiająca się sytuacja ekonomiczna stwarzała wrażenie, że najtrudniejszy etap rosyjskich przemian został przeprowadzony pomyślnie. Za dobry prognostyk na przyszłość administracja uznawała przerwanie działań wojennych w Czeczenii i wycofanie wojsk rosyjskich ze zbuntowanej republiki w drugiej połowie 1996 roku. Wiosną 1997 roku Jelcyń potwierdził swoją reformatorską orientację, powołując na stanowiska wicepremierów Anatolija Czubajsa i Borysa Niemcowa z zadaniem dalszej restrukturyzacji gospodarki i reform sfery budżetowej. Waszyngton, który w tamtym okresie mocno podkreślał swój dotychczasowy wkład w rosyjskie reformy gospodarcze, podtrzymywał koncepcję strategicznego partnerstwa z Moskwą i podjął starania o zwiększenie skali programów pomocowych dla byłego ZSRR, kładąc nacisk na rozbudowę więzi ekonomicznych tego regionu z Zachodem⁵³.

Jadwiga Kiwerska zwróciła uwagę, że po zwycięstwie Jelcyna administracja amerykańska wzmogła wysiłki zmierzające do uregulowania stosunków między NATO a Rosją jeszcze przed przyjęciem nowych państw; zgodnie z linią Departamentu Stanu porozumienie NATO–Rosja miało uwzględnić szczególną pozycję Federacji Rosyjskiej w porównaniu z krajami Europy Środkowej i Wschodniej⁵⁴. Niezależnie od pojedynczych gestów Waszyngtonu postępy procesu rozszerzenia NATO i rosnąca aktywność sojuszu w krajach postkomunistycznych okazały się czynnikiem hamującym proces zbliżenia Rosji z państwami zachodnimi. Jak przypominał Krzysztof Michałek, trudności w relacjach amerykańsko-rosyjskich uwidoczniła wizyta prezydenta ChRL Jiang Zemina w Moskwie 23 kwietnia 1997 roku, podczas której przywódcy obu mocarstw nakreślili wizję nowego strategicznego partnerstwa przeciwko państwom dążącym do światowej dominacji⁵⁵.

Wbrew nadziejom, jakie prorosyjscy urzędnicy w administracji Clintona (m.in. Strobe Talbott) wiązali z podpisaniem *Aktu NATO–Rosja* z maja 1997 roku,

⁵³ J. Goldgeier, M. McFaul, *Power and Purpose...*, s. 211–213; zob. także J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 283–287; K. Michałek, *Amerykańskie stulecie...*, s. 707; por. U.S. Department of State, *U.S. Government Assistance to and Cooperative Activities with the New Independent States of the Former Soviet Union*, FY 1997 Annual Report, Prepared by the Office of the Coordinator of U.S. Assistance to the NIS, January 1998; A. Czarnocki, I. Topolski (red.), *Federacja Rosyjska w stosunkach międzynarodowych*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006.

⁵⁴ J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 286–287.

⁵⁵ Zob. K. Michałek, *Amerykańskie stulecie...*, s. 707.

w konsekwencji madryckiego szczytu NATO z lipca 1997 roku w relacjach amerykańsko-rosyjskich pojawiły się nowe trudności, czego efektem były opóźnienia w ratyfikacji przez Rosję porozumienia START II, które nastąpiło dopiero w kwietniu 2000 roku. Polityka USA wobec konfliktu kosowskiego i interwencja NATO rozpoczęta w marcu 1999 roku wywołały silne reakcje rosyjskiej opinii publicznej, powodując wzrost niechęci do USA i przekonania o wrogich zamiarach Waszyngtonu wobec Moskwy. Reakcją Rosji na działania administracji Clintona na Bałkanach było przyjęcie nowej doktryny obronnej, przewidującej silniejsze oddziaływanie rosyjskich sił zbrojnych poza granicami FR. Innym czynnikiem o bardzo istotnym znaczeniu dla wzajemnego postrzegania Stanów Zjednoczonych i Rosji okazał się rosyjski krach finansowy z sierpnia 1998 roku, który podważył wcześniejsze oceny dotyczące amerykańskiego wpływu na przemiany epoki Jelcyna, przyczyniając się pośrednio do ograniczenia roli USA w sprawach wewnętrznych FR⁵⁶.

4.3.2. Pomoc gospodarcza USA dla Rosji po 1996 roku

Strategia bezpieczeństwa narodowego z 1997 roku konstatowała, że sukces reform rynkowych w krajach postkomunistycznych miał zależeć raczej od rozwoju handlu i inwestycji niż od oficjalnej pomocy zagranicznej; w tym kontekście za priorytet uznano redukcję barier handlowych⁵⁷. Neoliberalna doktryna administracji znalazła odbicie w dalszych kierunkach polityki USA wobec Rosji. Uznając dotychczasowy przebieg rosyjskich reform politycznych za pomyślny, administracja Clintona doszła do przekonania, że nadszedł właściwy czas na przesunięcie punktu ciężkości amerykańskiej pomocy na sprawy przyspieszenia wzrostu gospodarczego, który – jak wówczas sądzono – miał przesądzić o pomyślnym zakończeniu procesu transformacji dawnych państw socjalistycznych w nowoczesne demokracje o gospodarce wolnorynkowej. Od 1996 roku administracja Clintona usiłowała przekonać Kongres i opinię publiczną do zwiększenia pomocy dla Rosji i innych państw byłego ZSRR, eksponując potencjalne korzyści dla amerykańskiej gospodarki z rozwoju dwustronnych stosunków handlowych oraz wzrostu inwestycji w sektorze surowcowym. Sprawa pomocy dla Rosji budziła jednak coraz większe zastrzeżenia amerykańskiej opinii publicznej, do której docierały kolejne sygnały o ogromnej skali korupcji na rosyjskich szczytach władzy i nadużyciach związanych z wykorzystywaniem amerykańskiego wsparcia⁵⁸.

⁵⁶ J. Goldgeier, M. McFaul, *Power and Purpose...*, s. 69–70.

⁵⁷ *A National Security Strategy for the New Century*, White House, May 1997.

⁵⁸ Zob. A. Bryc, *Polityka wobec Rosji i innych państw poradzieckich*, [w:] J. Zając (red.), *Polityka zagraniczna USA...*, s. 83–84; K. Michałek, *Amerykańskie stulecie...*, s. 707–708.

W 1997 roku wielkość amerykańskiej pomocy zagranicznej dla Rosji i krajów byłego ZSRR wyniosła około 625 milionów dolarów (co stanowiło najniższy poziom od początku urzędowania Clintona), z czego na cele bezpośrednio dotyczące demokratyzacji przeznaczono około 22 milionów dolarów⁵⁹. Jak zauważył Krzysztof Michałek, oprócz udzielania bezpośredniej pomocy Stany Zjednoczone nadal popierały starania Rosji o wsparcie międzynarodowych instytucji finansowych – do sierpnia 1998 roku MFW przekazał Rosji 22,2 miliarda dolarów, a Bank Światowy – 7,5 miliarda dolarów⁶⁰. Po 1997 roku wsparcie USA dla obszaru poradzieckiego wzrosło do poziomu około 800 milionów dolarów dzięki przyjęciu przez Kongres opracowanej przez administrację inicjatywy „Partnerstwo dla Wolności” (*Partnership for Freedom*)⁶¹.

Zgodnie z założeniami ogłoszonego z początkiem 1997 roku „Partnerstwa dla Wolności” amerykańska pomoc gospodarcza dla krajów byłego ZSRR miała się skupić na wspieraniu wzrostu gospodarczego, zwłaszcza rozwoju inwestycji w sektorze prywatnym, oraz wymiany handlowej⁶². Jak przekonywał w marcu 1997 roku w Izbie Reprezentantów Richard Morningstar, doradca prezydenta do spraw obszaru poradzieckiego, dalsze wsparcie dla krajów byłego ZSRR – a przede wszystkim dla Rosji i Ukrainy – było inwestycją w bezpieczeństwo USA, ponieważ pomimo zwycięstwa Jelcyna w wyborach prezydenckich około 40 procent Rosjan nadal opowiadało się za powrotem do dawnego porządku. Morningstar dowodził, że pogorszenie się warunków życia znacznej części mieszkańców byłego ZSRR zagrażało powodzeniu przemian na tym obszarze, dlatego interesy Stanów Zjednoczonych wymagały podjęcia nowych działań nakierowanych na poprawę sytuacji ekonomicznej dawnych republik radzieckich. „Partnerstwo dla Wolności” – wyjaśniał Morningstar – miało się przyczynić do ograniczenia problemów makroekonomicznych tego regionu, a jednocześnie wzmocnić młode instytucje demokratyczne i mechanizmy rynkowe w krajach objętych amerykańską pomocą. Dalsze działania pomocowe prowadzone przez amerykańskich doradców, którzy wcześniej uczestniczyli w przygotowaniu rosyjskich reform

⁵⁹ U.S. Department of State, *U.S. Government Assistance to and Cooperative Activities with the New Independent States of the Former Soviet Union*, FY 1997 Annual Report, Prepared by the Office of the Coordinator of U.S. Assistance to the NIS, January 1998, s. 37.

⁶⁰ K. Michałek, *Amerykańskie stulecie...*, s. 707–708.

⁶¹ U.S. Department of State, *U.S. Government Assistance to and Cooperative Activities with the New Independent States of the Former Soviet Union*, FY 1997 Annual Report, Prepared by the Office of the Coordinator of U.S. Assistance to the NIS, January 1998, s. 4.

⁶² *Partnership for Freedom*, informacje dostępne pod adresem Federation of American Scientists, http://www.fas.org/man/nato/offdocs/us_97/index.html (dostęp: 1.09.2019).

rynkowych, powinny – według zapowiedzi Morningstara – przynieść szybki rozwój sektora prywatnego, a w dłuższej perspektywie także wymierne korzyści dla samych Stanów Zjednoczonych⁶³.

Podczas szczytu w Helsinkach w marcu 1997 roku prezydenci USA i FR omówili program szerokich reform strukturalnych w Rosji, które miały przyciągnąć zagraniczny kapitał. W drugiej połowie 1997 roku Departament Stanu rozpoczął restrukturyzację programów pomocowych dla krajów byłego ZSRR zgodnie z założeniami „Partnerstwa dla Wolności”, przesuwając większy odsetek dostępnych funduszy na działania dotyczące sfery inwestycji i handlu, które obejmowały m.in. próby reform polityki podatkowej i ułatwień w tworzeniu *joint ventures* między rosyjskimi i amerykańskimi firmami oraz między organizacjami pozarządowymi z obu krajów⁶⁴. Poważnym ciosem dla amerykańskiej polityki pomocowej wobec Rosji, który położył się cieniem na założeniach „Partnerstwa dla Wolności”, był skandal związany z wysuniętymi przez USAID w kwietniu 1997 roku oskarżeniami o nadużycia i złe wykorzystanie rządowych funduszy przez moskiewskie biuro powstałego przy Uniwersytecie Harvarda Harvardzkiego Instytutu Rozwoju Międzynarodowego (Harvard Institute for International Development), które w konsekwencji postawionych zarzutów musiało zakończyć działalność⁶⁵.

W następstwie rosyjskiego kryzysu finansowego, którego apogeum przypadło na sierpień 1998 roku, koncepcja amerykańskiej pomocy zagranicznej dla Rosji musiała zostać zmodyfikowana. Jak przypomnieli J. Goldgeier i M. McFaul, gospodarka rosyjska odczuła wstrząsy spowodowane kryzysem na rynkach azjatyckich już w październiku 1997 roku, kiedy przestraszeni inwestorzy zaczęli wycofywać kapitał z Rosji; kłopoty rubla pogłębił spadek

⁶³ Ambassador Richard Morningstar, *Special Adviser to the President on Assistant to the New Independent States*, House of Representatives, International Relations Committee, March 11, 1997; zob. *Congress and NATO Expansion – 1997*, informacje dostępne pod adresem Federation of American Scientists, <http://www.fas.org/man/nato/congress/1997/h970311m.htm> (dostęp: 1.09.2019).

⁶⁴ U.S. Department of State, *U.S. Government Assistance to and Cooperative Activities with the New Independent States of the Former Soviet Union*, FY 1997 Annual Report, Prepared by the Office of the Coordinator of U.S. Assistance to the NIS, January 1998, s. 3–4; C. Tarnoff, *U.S. Assistance to Former Soviet Union*, Congressional Research Service, 2007, s. 7.

⁶⁵ Zob. J. Goldgeier, M. McFaul, *Power and Purpose...*, s. 220–221. Harvard Institute for International Development został zlikwidowany decyzją władz Uniwersytetu Harvarda w styczniu 2000 r. – por. materiały na temat Harvard Institute for International Development pod adresem Center for International Development at Harvard University, <http://www.cid.harvard.edu/archive/hiid/index.html> (dostęp: 1.09.2019); T. Cambanis, *Despite Suit, Harvard Backed Project*, „Boston Globe”, June 29, 2002.

cen ropy. Już wiosną 1998 roku w administracji amerykańskiej pojawiły się obawy, że rząd mianowanego 23 marca na premiera Siergieja Kirijenki może sobie nie poradzić z opanowaniem sytuacji gospodarczej. Wbrew prośbom kierowanym pod adresem administracji przez Anatolija Czubajsa i samego Jelcyna Waszyngton nie podjął starań o wielki pakiet pomocowy dla Rosji, oczekując od Kremla spójnego planu antykryzysowego. Pomimo pomocy MFW dla banku centralnego FR rządowi Kirijenki nie udało się uniknąć krachu finansowego, wielokrotnego spadku wartości rubla i masowej wyprzedaży rosyjskich papierów wartościowych. Z punktu widzenia amerykańskiej administracji kryzys 1998 roku był wielkim ciosem dla wizerunku USA, które przypisywały sobie wiodącą rolę w kształtowaniu kierunków rosyjskich przemian i wielokrotnie podkreślały dokonane na tym polu postępy. Nawet prorosyjscy urzędnicy administracji Clintona zaczęli wątpić, czy strategiczne partnerstwo amerykańsko-rosyjskie nie było celem przedwczesnym. W Waszyngtonie coraz częściej padały pytania: „Kto stracił Rosję?” i zarzuty pod adresem administracji o błędną politykę wobec przemian w krajach byłego ZSRR. Na ówczesnym etapie część obserwatorów odniosła wrażenie, że liberalny projekt przemiany sowieckiego Lewiatana w nowoczesne państwo o gospodarce rynkowej poniósł porażkę. Przedstawiciele Clintona doszukiwali się przyczyn tej katastrofy w korupcji na rosyjskich szczytach władzy, a Kongres podjął działania zmierzające do nałożenia ściślejszych restrykcji ograniczających dostępność funduszy przyznawanych w ramach *Freedom Support Act* przez rosyjskie instytucje rządowe⁶⁶.

Kryzys finansowy nie doprowadził do upadku rosyjskiej gospodarki (która już w 1999 r. się podźwignęła, wkraczając na drogę szybkiego wzrostu), ale okazał się kolejnym czynnikiem wpływającym negatywnie na relacje amerykańsko-rosyjskie. Wydarzenia 1998 roku doprowadziły do zmiany polityki pomocowej USA wobec Rosji – w strukturze amerykańskich programów większą rolę zaczęły odgrywać cele związane z bezpieczeństwem, nierozprzestrzenianiem broni masowego rażenia i denuklearyzacją. Procentowo zmniejszył się udział środków dostępnych dla rosyjskich instytucji rządowych na rzecz programów skierowanych do organizacji pozarządowych i samorządów⁶⁷.

W 2000 roku pomoc USA dla Rosji wyniosła około 1,1 miliarda dolarów, z czego 425 milionów dolarów stanowiła pomoc Departamentu Obrony, 231 milionów dolarów – pomoc Departamentu Energii, 240 milionów dolarów

⁶⁶ Zob. J. Goldgeier, M. McFaul, *Power and Purpose...*, s. 219–237 i 241–246; por. K. Michałek, *Amerykańskie stulecie...*, s. 704–706.

⁶⁷ Zob. A. Bryc, *Polityka wobec Rosji...*, s. 83–84; por. także J. Goldgeier, M. McFaul, *Power and Purpose...*, s. 241–246.

– pomoc żywnościowa Departamentu Rolnictwa, a 168 milionów dolarów – pomoc z tytułu *Freedom Support Act*, w tym na programy bezpośrednio dotyczące demokratyzacji przeznaczono niewiele ponad 20 milionów dolarów. Warto przypomnieć, że istotnym problemem relacji amerykańsko-rosyjskich, który spowodował zmniejszenie przez Kongres wsparcia z tytułu *Freedom Support Act*, było przekazywanie przez Rosję technologii nuklearnych do Iranu⁶⁸.

W grudniu 1999 roku dobiegł końca okres rządów Borysa Jelcyna, który z powodu problemów zdrowotnych przekazał obowiązki prezydenta Władimirowi Putinowi. Putin – od sierpnia tego roku pełniący urząd premiera (a wcześniej zajmujący stanowisko szefa Federalnej Służby Bezpieczeństwa) – podjął działania zmierzające do wzmocnienia władzy centralnej, ograniczając wpływy oligarchów i sił politycznych zagrażających pozycji Kremla. Styl rządów następcy Jelcyna, który w marcu 2000 roku z dużą przewagą wygrał wybory prezydenckie, wywołał ambiwalentne reakcje w USA i innych krajach zachodnich; z niepokojem przyjęto wznowienie działań wojennych w Czeczenii oraz działania Kremla wymierzone w oligarchów B. Bierzewskiego i W. Gusińskiego, które wiązały się z osłabieniem niezależnych mediów⁶⁹.

4.3.3. Amerykańskie programy wspierania przemian wewnętrznych w Rosji w latach 1997–2001

Jak wspomniano, w 1997 roku w sferze amerykańskich programów pomocowych szczególny nacisk położony został na wspieranie wzrostu gospodarczego. W założenia „Partnerstwa dla Wolności” wpisywała się „Regionalna Inicjatywa Inwestycyjna” (*Regional Investment Initiative*) przyjęta w lutym 1997 roku na forum amerykańsko-rosyjskiej komisji koordynującej sprawę pomocy dla Rosji, kierowanej przez wiceprezydenta Alę Gore’a i premiera FR Wiktora Czernomyrdina. Celem „Regionalnej Inicjatywy Inwestycyjnej” była poprawa klimatu dla inwestycji prywatnych i przyciągnięcie kapitału do

⁶⁸ Department of State, *U.S. Government Assistance to and Cooperative Activities with the New Independent States of the Former Soviet Union*, FY 2000 Annual Report, Submitted Pursuant to Section 104 of the Freedom Support Act, January 2001, s. 74–75; por. A. Bryc, *Polityka wobec Rosji...*, s. 83–84.

⁶⁹ Zob. Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe, *Troubling Trends: Human Rights in Russia*, 107th Congress, 1st Ses., June 5, 2001, U.S. GPO, 2001; por. Department of State, *U.S. Government Assistance to and Cooperative Activities with the New Independent States of the Former Soviet Union*, FY 2000 Annual Report, Submitted Pursuant to Section 104 of the Freedom Support Act, January 2001.

wybranych regionów Rosji (m.in. do regionu nowogrodzkiego i rosyjskiego Dalekiego Wschodu); działania władz rosyjskich w tym zakresie miały wspierać amerykańskie agencje federalne. Departament Stanu rozpoczął realizację programów pomocowych w ramach „Regionalnej Inicjatywy Inwestycyjnej” w drugiej połowie 1997 roku⁷⁰.

W sferze przemian politycznych kontynuowane były działania instytucji afiliowanych przy Narodowym Funduszu na rzecz Demokracji, wykorzystujących środki USAID na programy wzmacniania wybranych rosyjskich partii politycznych i organizacji pozarządowych. Na mocy podpisanych z początkiem 1997 roku umów między USAID a Międzynarodowym Instytutem Republikańskim (IRI) oraz Narodowym Instytutem Demokratycznym (NDI) każda z tych instytucji uzyskała 3,8 miliona dolarów na prowadzone do października 2000 roku zadania dotyczące budowy partii politycznych, wspierania organizacji pozarządowych i wzmacniania parlamentaryzmu (programy z tej ostatniej sfery polegały m.in. na szkoleniach dla parlamentarnego personelu pomocniczego). Około 70 procent przyznanych przez USAID środków zostało wykorzystanych przez IRI i NDI na budowę partii politycznych. Badania ewaluacyjne przeprowadzone na zlecenie USAID wskazywały, że działania IRI i NDI wpłynęły korzystnie na skuteczność kampanii wyborczych prowadzonych przez Jabłoko, partię Nasz Dom Rosja W. Czernomyrdina oraz Unię Sił Prawicowych B. Niemcowa⁷¹.

Działania USAID na polu promowania demokracji w Rosji po 1996 roku skupiały się wokół procesów wyborczych; oprócz zadań wzmacniających potencjał wybranych stronnictw politycznych agencja wspierała programy, których ogólnym celem było zachęcenie większej liczby obywateli do udziału w życiu publicznym, a w praktyce zmierzających do zwiększenia udziału elektoratu prozachodniego w wyborach do Dumy w grudniu 1999 roku i wyborach prezydenckich w marcu 2000 roku. Według danych Departamentu Stanu dzięki środkom przekazanych przez USAID IRI i NDI przeszkoliły w okresie przedwyborczym ponad 3000 członków partii politycznych oraz innych aktywistów z 12 regionów, a także wsparły organizację szkoleń i innych zajęć dla 500 rosyjskich polityków. Przed wyborami z grudnia 1999 roku USAID wsparła ponadto działania Międzynarodowej Fundacji do spraw Systemów

⁷⁰ U.S. Department of State, *U.S. Government Assistance to and Cooperative Activities with the New Independent States of the Former Soviet Union*, FY 1997 Annual Report, Prepared by the Office of the Coordinator of U.S. Assistance to the NIS, January 1998, s. 37 i 75–76; por. K. Michałek, *Amerykańskie stulecie...*, s. 707–708.

⁷¹ *An Assessment of USAID Political Party Building and Related Activities in Russia*, Prepared for USAID/Moscow Office of Democracy Initiatives and Human Resources, June 30, 2000, Management Systems International, s. 14–15 i 30–34.

Wyborczych (IFES), która udzielała pomocy technicznej rosyjskiej Centralnej Komisji Wyborczej, 89 regionalnym komisjom wyborczym oraz 2700 lokalnym komisjom wyborczym⁷².

USAID nadal udzielała znaczącej pomocy rosyjskiemu III sektorowi, obejmując nią – według danych Departamentu Stanu – około 6000 niewielkich rosyjskich organizacji pozarządowych. Wsparcie amerykańskie polegało m.in. na ułatwianiu dostępu do informacji – internetu, elektronicznych baz danych, materiałów bibliotecznych i publikacji specjalistycznych dotyczących spraw legislacji i polityki gospodarczej – poprzez zasilane funduszami USAID ośrodki informacyjne działające w 25 regionach FR⁷³. Spośród amerykańskich organizacji pozarządowych działających na obszarze ZSRR szczególną rolę w zakresie promowania demokracji odgrywała korzystająca ze wsparcia USAID Fundacja Euroazjatycka, która w 2000 roku przeznaczyła na budowę społeczeństwa obywatelskiego w Rosji 4,33 miliona dolarów. Środki te zostały rozdzielone przez biura Fundacji Euroazjatyckiej w Moskwie, Saratowie i Władywostoku w formie grantów; głównymi beneficjentami tej pomocy były rosyjskie organizacje III sektora⁷⁴. Podobnie jak w poprzednich latach USAID wspierała również działania prowadzone przez Amerykańskie Centrum na rzecz Międzynarodowej Solidarności Pracowniczej (American Center for International Labor Solidarity)⁷⁵ – afiliowane przy Narodowym Funduszu na rzecz Demokracji oraz AFL-CIO – a także programy monitorowania naruszeń z zakresu ochrony praw człowieka, prowadzone w 60 regionach FR⁷⁶.

Ważnym obszarem działań USAID w Rosji po 1996 roku było wspieranie reform wymiaru sprawiedliwości. Od września 1997 roku agencja finansowała projekt wzmocnienia rosyjskiego sądownictwa, realizowany przez firmę konsultingową Chemonics International Inc. we współpracy z amerykańskim National Judicial College. Fundusze USAID przekazane na realizację

⁷² Department of State, *U.S. Government Assistance to and Cooperative Activities with the New Independent States of the Former Soviet Union*, FY 2000 Annual Report, Submitted Pursuant to Section 104 of the Freedom Support Act, January 2001, s. 84.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ *Ibidem*, s. 75–76.

⁷⁵ Centrum na rzecz Międzynarodowej Solidarności Pracowniczej do 1997 r. nosiło nazwę Instytutu Wolnych Związków Zawodowych – Free Trade Union Institute (FTUI); por. informacje pod adresem American Center for International Labor Solidarity, <http://www.solidaritycenter.org/content.asp?contentid=409> (dostęp: 1.09.2019).

⁷⁶ Department of State, *U.S. Government Assistance to and Cooperative Activities with the New Independent States of the Former Soviet Union*, FY 2000 Annual Report, Submitted Pursuant to Section 104 of the Freedom Support Act, January 2001, s. 84.

tego projektu umożliwiły przeprowadzenie szkoleń dla 1855 rosyjskich sędziów i innych pracowników sądownictwa⁷⁷.

Innym istotnym elementem amerykańskiej polityki promowania demokracji w Rosji i innych krajach byłego ZSRR były programy nakierowane na wzmacnianie wolnych mediów. Korzystając ze środków wyasygnowanych przez Departament Stanu, ambasada USA w Rosji zrealizowała w 2000 roku program wspierania mediów, w którego ramach kosztem 900 tysięcy dolarów zasilono grantami wybrane środki przekazu, przeprowadzono szkolenia w USA dla wybranych osób zajmujących kierownicze stanowiska w rosyjskich mediach, a także sfinansowano szkolenia prowadzone w Rosji przez specjalistów z amerykańskich wydawnictw prasowych⁷⁸.

W działaniach na rzecz wspierania demokracji w Rosji uczestniczyły także instytucje Kongresu. W 1999 roku pod pieczę Biblioteki Kongresu opracowany został program polegający na zapraszaniu do USA rosyjskich urzędników i funkcjonariuszy publicznych, by poznawali mechanizmy amerykańskiego systemu politycznego, systemu opieki socjalnej i wymiaru sprawiedliwości oraz nawiązywali kontakty z przedstawicielami administracji i biznesu. Na realizację tego projektu – prowadzonego pod nazwą „Program Rosyjskiego Przywództwa” (*Russian Leadership Program*) – Kongres przydzielił w 2000 roku 10 milionów dolarów w ramach *Freedom Support Act*. Dzięki tym środkom wizyty w USA odbyło łącznie 1600 rosyjskich gości, w tym 92 deputowanych do Dumy i 14 członków Rady Federacji⁷⁹. W ocenie Zbigniewa Brzezińskiego program ten należał do bardzo owocnych⁸⁰.

4.3.4. Problemy demokratyzacji w amerykańskiej polityce wobec Ukrainy w latach 1996–2000

W polityce administracji Clintona wobec obszaru dawnego ZSRR stosunki z Ukrainą pozostały w cieniu relacji amerykańsko-rosyjskich, pomimo iż – jak pisał Zbigniew Brzeziński – Ukraina odrodziła się jako państwo o geostrategicznym znaczeniu, którego niepodległość zapobiegała groźbie

⁷⁷ *Russian-American Judicial Partnership*, Final Report, Submitted to USAID, Submitted by: Chemonics International, National Judicial College, October 2000, s. 6–7; Department of State, *U.S. Government Assistance to and Cooperative Activities with the New Independent States of the Former Soviet Union*, FY 2000 Annual Report, Submitted Pursuant to Section 104 of the Freedom Support Act, January 2001, s. 83–84.

⁷⁸ Department of State, *U.S. Government Assistance to and Cooperative Activities with the New Independent States of the Former Soviet Union*, FY 2000 Annual Report, Submitted Pursuant to Section 104 of the Freedom Support Act, January 2001, s. 83.

⁷⁹ *Ibidem*, s. 79.

⁸⁰ Zob. Z. Brzeziński, *Living with Russia*, „The National Interest” 2000, Fall, s. 13.

odrodzenia się rosyjskiego imperium⁸¹. Propagowana przez Brzezińskiego koncepcja umacniania geostrategicznego pluralizmu na obszarze byłego ZSRR – czyli zapobiegania odbudowie rosyjskiego imperium – która stopniowo była przyjmowana przez administrację Clintona, oznaczała konieczność umacniania więzów między USA a Ukrainą i wciągania Kijowa w orbitę wpływów zachodnich⁸². Jak czytamy w pracy J. Kiwerskiej, od początku 1995 roku można było obserwować sygnały świadczące o zwrocie w polityce USA wobec obszaru poradzieckiego w kierunku silniejszego wspierania niepodległości dawnych republik radzieckich i powściągnięcia imperialnych ambicji Moskwy. W ramach tej polityki w 1995 roku Stany Zjednoczone zacieśniały stosunki z Ukrainą, czego wyrazem była m.in. wizyta Clintona na Ukrainie w dniach 11–12 maja 1995 roku⁸³.

We wrześniu 1996 roku powstała amerykańsko-ukraińska komisja wspólna do spraw partnerstwa strategicznego kierowana przez Alę Gore'a i Leonida Kuczmę, wzorowana na utworzonej dwa lata wcześniej amerykańsko-rosyjskiej komisji kierowanej przez wiceprezydenta USA i premiera FR. Więzy Ukrainy z Zachodem umocniła także umowa o specjalnym partnerstwie z NATO, zawarta 9 lipca 1997 roku, która stanowiła dalszy etap współpracy na płaszczyźnie bezpieczeństwa prowadzonej od 1994 roku w ramach „Partnerstwa dla Pokoju”; na mocy tej umowy utworzona została Rada NATO–Ukraina⁸⁴. Po 1996 roku, kiedy Ukraina przekazała Rosji ostatnie elementy radzieckiego arsenału jądrowego, jej pozycja w relacjach z USA osłabła, niemniej m.in. dzięki wpływowi lobby Amerykanów pochodzenia ukraińskiego Kijów pozostał odbiorcą amerykańskiej pomocy zagranicznej, wynoszącej w latach 1996–1998 około 225 milionów dolarów rocznie⁸⁵.

Poważnym problemem w relacjach Ukrainy z USA i Europą Zachodnią pozostawał styl rządów Leonida Kuczmy, który w listopadzie 1999 roku wygrał wybory na drugą kadencję. Chociaż wynik głosowania z 1999 roku wydawał się oddawać preferencje wyborców, administracja amerykańska odnotowała naruszenia standardów dotyczących rywalizacji wyborczej, m.in. zaangażowanie funkcjonariuszy rządowych po stronie Kuczmy i nierówności w dostępie do

⁸¹ Zob. idem, *The Grand Chessboard*, „Harvard International Review” 1997, vol. 20, issue 1.

⁸² Zob. J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 318–320.

⁸³ *Ibidem*, s. 322–323.

⁸⁴ Zob. J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945–2000*, Scholar, Warszawa 2001, s. 465–466; J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 326–327; por. NATO–Ukraine Commission, materiały na temat pracy tejże komisji dostępne są pod adresem NATO, <http://www.nato.int/issues/nuc/index.html> (dostęp: 1.09.2019).

⁸⁵ C. Tarnoff, *The Former Soviet Union and U.S. Foreign Assistance*, CRS Issue Brief for Congress, 2003, s. 11.

mediów na korzyść urzędującego prezydenta⁸⁶. Kuczma, dbający o dobre relacje z USA i państwami Europy Zachodniej, mianował w grudniu 1999 roku na stanowisko premiera Wiktora Juszczenkę (dotychczasowego szefa ukraińskiego banku centralnego), co wywołało bardzo pozytywną reakcję Waszyngtonu; Departament Stanu określał Juszczenkę mianem najbardziej reformatorsko zorientowanego szefa rządu w historii Ukrainy po upadku ZSRR⁸⁷. W 2000 roku instytucje afiliowane przy Narodowym Funduszu na rzecz Demokracji składały USAID raporty ostrzegające przed podejmowanymi przez Kuczmę próbami wzmocnienia władzy prezydenckiej na drodze referendum, którym towarzyszyły naruszenia standardów wyborczych; podnoszono także wagę problemu korupcji w instytucjach rządowych i w ukraińskiej Radzie Najwyższej⁸⁸.

Po 1996 roku, zgodnie z ogólnymi kierunkami polityki amerykańskiej wobec państw ZSRR, amerykańska pomoc dla Ukrainy koncentrowała się wokół umacniania czynników wzrostu gospodarczego; jednym z priorytetów pomocy była prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych i restrukturyzacja sektora rolniczego⁸⁹. Ważnym obszarem działań USAID były projekty dotyczące reform ukraińskiego systemu prawnego, m.in. nowelizacji Kodeksu cywilnego oraz przepisów regulujących funkcjonowanie sądownictwa⁹⁰. Istotnym obszarem amerykańskiej polityki promowania demokracji na Ukrainie, obok działań nakierowanych na wspieranie reform ekonomicznych, finansowych, prawnych i samorządowych, były programy wspierające rozwój ukraińskiego III sektora. W ramach projektów wspieranych ze środków USAID, zaplanowanych na lata 1997–2002, do stycznia 2001 roku ukraińskie organizacje pozarządowe zostały zasilone grantami w łącznej wysokości 2,8 miliona dolarów; środki te służyły realizacji szerokiego spektrum celów: od wspierania młodych liderów po pomoc dla niepełnosprawnych i zapobieganie epidemii HIV. Jednym z celów programu wzmacniania ukraińskich organizacji pozarządowych było umożliwienie im uczestnictwa w procesie legislacyjnym i kształtowaniu polityki społecznej⁹¹. Ze środków rządu USA finansowane

⁸⁶ Department of State, *U.S. Government Assistance to and Cooperative Activities with the New Independent States of the Former Soviet Union*, FY 2000 Annual Report, Submitted Pursuant to Section 104 of the Freedom Support Act, January 2001, s. 106.

⁸⁷ *Ibidem*, s. 106.

⁸⁸ Zob. *USAID Semiannual Report Ukraine*, Cooperative Agreement No. 121-A-00-99-00715-00, National Democratic Institute, January 1 – June 6, 2000, za: USAID Documents.

⁸⁹ U.S. Department of State, *U.S. Government Assistance to and Cooperative Activities with the New Independent States of the Former Soviet Union*, FY 1997 Annual Report, Prepared by the Office of the Coordinator of U.S. Assistance to the NIS, January 1998, s. 55–56.

⁹⁰ *Ibidem*, s. 112.

⁹¹ *Ibidem*.

były także organizacje pozarządowe zajmujące się monitoringiem przebiegu wyborów, zjednoczone w ramach Koalicji „Wolność Wyboru”, wzorowanej na doświadczeniach słowackiego III sektora z okresu rządów V. Mečiara⁹².

W czerwcu 2000 roku podczas wizyty na Ukrainie Bill Clinton ogłosił „Inicjatywę Nowego Pokolenia”, polegającą na rozszerzeniu programów wymiany młodzieży, dzięki którym młodzi Ukraińcy mogli odwiedzać Stany Zjednoczone, by poznawać reguły demokracji i gospodarki rynkowej. Innym przykładem działań ze sfery dyplomacji publicznej wpisujących się w politykę promowania demokracji na Ukrainie były finansowane przez amerykańską ambasadę w Kijowie granty dla niezależnych mediów, które miały być wykorzystywane m.in. na produkcję programów telewizyjnych przybliżających ukraińskiej publiczności amerykańskie osiągnięcia w dziedzinie walki z korupcją oraz amerykański system wyborczy⁹³.

Podobnie jak w innych krajach za działania pomocowe skierowane do stronnictw politycznych odpowiadały afiliowane przy NED Narodowy Instytut Demokratyczny (NDI) oraz Międzynarodowy Instytut Republikański (IRI), które współpracowały m.in. z partią Ruch Hiennadija Udowenki (który w 1999 r. kandydował na urząd prezydenta), partią „Reformy i Porządek”, Kongresem Ukraińskich Nacjonalistów i innymi ugrupowaniami niekomunistycznymi⁹⁴. W programach szkoleń organizowanych przez NDI istotną rolę odgrywali polscy instruktorzy z ulokowanego w Warszawie Europejskiego Instytutu na rzecz Demokracji⁹⁵.

4.3.5. Sprawy demokratyzacji w polityce USA wobec regionu przykaspjskiego w ostatnich latach prezydentury B. Clintona

W latach prezydentury Clintona można było obserwować stopniowy wzrost rangi obszaru przykaspjskiego w polityce zagranicznej USA, co miało związek z dążeniami do uzyskania szerszego dostępu dla zachodnich firm do tam-

⁹² *Ibidem*, s. 2; por. informacje dotyczące Koalicji „Wolność Wyboru” pod adresem Open Society Justice Initiative (programu prowadzonego przez Open Society Institute George’a Sorosa), http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=101982&preprint=1 (dostęp: 1.09.2019).

⁹³ Department of State, *U.S. Government Assistance to and Cooperative Activities with the New Independent States of the Former Soviet Union*, FY 2001 Annual Report, Prepared by the Office of the Coordinator of U.S. Assistance to the NIS, January 2001, s. 107 i 112.

⁹⁴ *Ibidem*, s. 112.

⁹⁵ *USAID Semiannual Report Ukraine*, Cooperative Agreement No. 121-A-00-99-00715-00, National Democratic Institute, January 1 – June 6, 2000, s. 4.

tejszych zasobów surowców energetycznych⁹⁶. Od 1999 roku ważnym czynnikiem kształtującym stosunki polityczne w tym regionie stała się realizacja projektu budowy omijającego Rosję rurociągu Baku–Tbilisi–Ceyhan z Azerbejdżanu przez Gruzję do Turcji; na tym tle silniej ujawniały się amerykańsko-rosyjska rywalizacja o wpływy w regionie przykaspijskim i amerykańskie dążenia do umocnienia prozachodnich orientacji w Azerbejdżanie i Gruzji⁹⁷. Wagę regionu przykaspijskiego w polityce zagranicznej USA podkreśliła przyjęta w listopadzie 1999 roku ustawa o strategii dotyczącej krajów dawnego Jedwabnego Szlaku (*Silk Road Strategy Act*), która uzupełniła zapisy ustawy o pomocy zagranicznej o założenia dotyczące wspierania rozwoju państw Południowego Kaukazu i Azji Środkowej (Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji, Kazachstanu, Kirgistanu, Tadżykistanu, Turkmenistanu i Uzbekistanu)⁹⁸.

Ustawa *Silk Road Strategy Act* stwierdzała, że państwa regionu przykaspijskiego mogły produkować ropę i gaz w wystarczającej ilości, by zmniejszyć zależność USA od energii z Zatoki Perskiej, dlatego celem amerykańskiej polityki powinno być umacnianie politycznej i gospodarczej niezależności tych krajów, wzmacnianie ich więzów z Zachodem oraz wspieranie budowy demokracji i gospodarek rynkowych w regionie. Jak zapisano w ustawie, państwa obszaru przykaspijskiego były wrażliwe na polityczne i gospodarcze naciski z Północy, Południa i Wschodu, dlatego Stany Zjednoczone powinny działać na rzecz poprawy ich stabilności. Amerykański ustawodawca podkreślił, że podstawowe znaczenie dla rozwoju inwestycyjno-handlowych relacji wymienionych republik z zagranicznymi partnerami miały ich postępy w budowie systemów demokratycznych i gospodarek rynkowych. *Silk Road Strategy Act* zobowiązywał administrację do rozszerzenia pomocy zagranicznej dla wymienionych krajów, a także podjęcia starań na forum międzynarodowych instytucji finansowych o przyznanie im dodatkowych pożyczek na rozbudowę infrastruktury. Zakreślona przez Kongres strategia wobec krajów Jedwabnego Szlaku przewidywała również dodatkowe środki na budowę demokracji, w tym wzmacnianie instytucji parlamentarnych, wolnych mediów, wymiaru sprawiedliwości i organizacji pozarządowych; zaznaczono, że rozgłosnie Głos Ameryki i RWE/RS powinny zwiększyć swoją aktywność w krajach przykaspijskich, rozbudowując ofertę programową o wysokiej jakości audycje nadawane w językach tego regionu⁹⁹.

⁹⁶ Zob. J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 329.

⁹⁷ A. Bryc, *Polityka wobec Rosji...*, s. 87–89.

⁹⁸ *Silk Road Strategy Act of 1999*, P.L. 106–113; por. A. Bryc, *Polityka wobec Rosji...*, s. 84–93; B. Vassort-Rousset, *The US Silk Road Strategy. American Geostrategy for Central Asia*, „Arès” 2003, vol. XX, N° 50, Fasc. 1.

⁹⁹ *Silk Road Strategy Act of 1999*, P.L. 106–113.

Priorytety związane z dążeniami USA do udziału w eksploatacji zasobów surowcowych obszaru Morza Kaspijskiego wyraźnie ciążyły na oficjalnych założeniach dotyczących wspierania demokratyzacji w tym regionie. U progu drugiej kadencji prezydenta Clintona Departament Stanu dostrzegał oznaki zahamowania procesów demokratyzacji w republikach południowego Kaukazu i Azji Środkowej, gdzie autorytarni prezydenci umacniali swoją przewagę nad parlamentami i instytucjami wymiaru sprawiedliwości, ograniczając swobodę działania stronnictw opozycyjnych i niezależnych mediów. Niemniej cele strategiczne związane z dążeniem do otwarcia nowych szlaków tranzytu energii i ograniczania regionalnych wpływów Rosji i Iranu powodowały, że przywódcy azjatyckich republik dawnego ZSRR nie musieli obawiać się zbyt silnej presji Waszyngtonu¹⁰⁰.

Jak zapisano w raporcie NSS 1999 polityka USA w zakresie wspierania niezależności i stabilności krajów Kaukazu i Azji Środkowej miała się przyczynić do szybkiego wejścia kaspijskiej ropy i gazu na międzynarodowe rynki przy znacznym udziale amerykańskich przedsiębiorstw. Podkreślono, że Waszyngton pozostawał mocno zaangażowany we wspieranie projektów budowy rurociągów z Baku do Ceyhanu i innych inwestycji w infrastrukturę służącą do transportu surowców z tego regionu. Amerykańska *Strategia bezpieczeństwa narodowego* podniosła także sprawę amerykańskiego poparcia w dążeniach krajów byłego ZSRR (m.in. Gruzji, Kazachstanu i Armenii) do uczestnictwa w Światowej Organizacji Handlu¹⁰¹. Aktywną rolę w zakresie wspierania starań byłych republik radzieckich o członkostwo w WTO odgrywały agendy federalne – USAID, Departament Skarbu i Departament Handlu, których przedstawiciele doradzali rządowi Gruzji, Kazachstanu i innych państw WNP, jak spełnić warunki akcesji¹⁰².

Oczekiwania amerykańskie dotyczące roli surowców kaspijskich na międzynarodowych rynkach energii wpłynęły na skalę pomocy zagranicznej USA do krajów tego regionu. Po 1996 roku nastąpił wyraźny wzrost amerykańskiego wsparcia dla Gruzji, które w 1997 roku wynosiło około 108 milionów dolarów, a w 2000 roku około 150 milionów dolarów. Większość środków dla Gruzji przekazano w ramach *Freedom Support Act*. Amerykańska

¹⁰⁰ Zob. U.S. Department of State, *U.S. Government Assistance to and Cooperative Activities with the New Independent States of the Former Soviet Union*, FY 1997 Annual Report, Prepared by the Office of the Coordinator of U.S. Assistance to the NIS, January 1998, s. 3–4; A. Bryc, *Polityka wobec Rosji...*, s. 84–85.

¹⁰¹ *A National Security Strategy for the New Century*, 1999.

¹⁰² Department of State, *U.S. Government Assistance to and Cooperative Activities with the New Independent States of the Former Soviet Union*, FY 2000 Annual Report, Submitted Pursuant to Section 104 of the Freedom Support Act, January 2001.

pomoc została wykorzystana na restrukturyzację gospodarki, reformę sektora energetycznego, a także wzmacnianie gruzińskich służb bezpieczeństwa. Jak informował Departament Stanu, działania ze sfery promowania demokracji w Gruzji podejmowane w 2000 roku obejmowały przede wszystkim sprawy reform wymiaru sprawiedliwości i zwalczania korupcji¹⁰³.

4.4. Wspieranie demokratyzacji w polityce USA wobec Federalnej Republiki Jugosławii w latach 1997–2001

4.4.1. Zmiany w polityce USA wobec konfliktów na obszarze byłej Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii po 1994 roku

W relacjach Waszyngton–Belgrad w okresie administracji Clintona obserwować można stopniowy wzrost znaczenia problemów demokratyzacji, które w drugiej połowie lat 90. XX wieku zyskały istotną rangę w polityce bałkańskiej USA jako jeden z instrumentów mających służyć łagodzeniu konfliktów na obszarze byłej Jugosławii i stabilizacji stosunków w regionie. Administracja Clintona, początkowo usiłująca zdystansować się od problemów tego marginalnego z punktu widzenia USA obszaru, po doświadczeniach kolejnych odsłon konfliktu zmierzała coraz wyraźniej w kierunku konfrontacji z autorytarnym reżimem Miloševicia, który uznany został za czynnik zagrażający pokojowi i bezpieczeństwu na Bałkanach¹⁰⁴.

Bill Clinton, choć w okresie kampanii wyborczej 1992 roku krytykował G.H.W. Busha za bierność w sprawie wojny w Bośni, po objęciu urzędu kontynuował jego wstrzemięźliwą politykę wobec byłej Jugosławii, licząc na to, że problemy tego obszaru – leżącego poza sferą strategicznych interesów

¹⁰³ U.S. Department of State, *U.S. Government Assistance to and Cooperative Activities with the New Independent States of the Former Soviet Union*, FY 1997 Annual Report, Prepared by the Office of the Coordinator of U.S. Assistance to the NIS, January 1998, s. 17–18 i 36.

¹⁰⁴ W. Zimmermann, *The Last Ambassador. A Memoir of the Collapse of Yugoslavia*, „Foreign Affairs” 1995, vol. 74, no. 2, s. 2–20; M. Albright, *Pani sekretarz stanu*, s. 184–190; M. Waldenberg, *Rozbicie Jugosławii. Jugosłowiańskie lustro międzynarodowej polityki*, t. 1: 1991–2002, Scholar, Warszawa 2005, s. 132–147 i 181–185; J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 350–373; por. S. Wojciechowski, *Integracja i dezintegracja Jugosławii na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2002.

amerykańskich – zostaną złagodzone dzięki zaangażowaniu mocarstw zachodnioeuropejskich. Do 1995 roku w polityce Clintona wobec Bośni, której symbolem stało się hasło „lift and strike” (dotyczące propozycji zniesienia embarga na sprzedaż broni do Bośni i uderzeń lotniczych na bośniackich Serbów), widoczne były obawy przed powtórką fatalnego scenariusza somalijskiego. Stopniowa zmiana polityki amerykańskiej następowała pod wpływem eskalacji konfliktu bośniackiego, który alarmował opinię publiczną w USA i innych krajach zachodnich. W obliczu tak tragicznych wydarzeń, jak masakra na targowisku w Sarajewie w lutym 1994 roku, powściągliwe stanowisko Waszyngtonu stawało się przedmiotem coraz poważniejszej krytyki. Istotną rolę w kształtowaniu polityki USA wobec byłej Jugosławii odgrywała także groźba rozprzestrzenienia się konfliktów trwających na tym obszarze na kraje sąsiednie oraz destabilizacji stosunków w regionie, która mogła zahamować transformację polityczną i gospodarczą państw dawnego bloku wschodniego¹⁰⁵.

Od końca 1994 roku można było zauważyć próby modyfikacji polityki Stanów Zjednoczonych wobec Bośni w kierunku większego zaangażowania w doprowadzenie do zakończenia działań zbrojnych¹⁰⁶. Jak wspominała M. Albright, jako ówczesna ambasador USA przy ONZ usiłowała ona przekonać administrację, że niezdecydowana polityka w tym regionie szkodziła sprawie amerykańskiego przywództwa na arenie międzynarodowej, z czym miał się zgadzać także A. Lake¹⁰⁷. Bezpośredni wpływ na decyzję USA o poparciu scenariusza akcji militarnej wywarły brutalne działania bośniackich Serbów podjęte w lipcu 1995 roku przeciw ludności muzułmańskiej w „strefach bezpieczeństwa” na terenie Bośni i Hercegowiny. W dniu 30 sierpnia 1995 roku rozpoczęły się prowadzone zgodnie z amerykańskimi założeniami naloty NATO na pozycje Serbów w Bośni (*Operation „Deliberate Force”*). Porozumienia z Dayton z 21 listopada 1995 roku – zawarte dzięki wysiłkom W. Christophera i R. Holbrooka – oraz traktat paryski z 14 grudnia 1995 roku umożliwiły zakończenie wojny w Bośni i Hercegowinie, ale nie oznaczały rozwiązania innych palących problemów obszaru byłej Jugosławii¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Zob. M. Albright, *Pani sekretarz stanu*; M. Mihajić, *Polityka wobec Bałkanów*, [w:] J. Zająć (red.), *Polityka zagraniczna USA...*, s. 98–101; por. J. Dobbins (et al.), *America's role in Nation-Building. From Germany to Iraq*, RAND 2003, s. 87–96.

¹⁰⁶ Zob. J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 350–351; J.M. McCormick, *Clinton and Foreign Policy...*, s. 67–68; M. Waldenberg, *Rozbicie Jugosławii...*, s. 181–185.

¹⁰⁷ Zob. M. Albright, *Pani sekretarz stanu*, s. 184–192.

¹⁰⁸ J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 354–360; M. Waldenberg, *Rozbicie Jugosławii...*, s. 210–212; M. Mihajić, *Polityka wobec Bałkanów*, s. 106–109; NATO, *Operation*

Znaczenie tej zapalnej części Europy w polityce mocarstw zachodnich podkreślono w *Nowej Agendzie Transatlantyckiej*, przyjętej na szczycie UE–USA w Madrycie 3 grudnia 1995 roku. Jak zapisano w tym dokumencie, partnerzy z obszaru euroatlantyckiego mieli podjąć wspólne starania na rzecz pokoju w byłej Jugosławii, udzielić pomocy w usuwaniu zniszczeń wojennych, a także wspierać reformy gospodarcze i polityczne oraz budowę nowych instytucji demokratycznych w krajach regionu. Agenda przewidywała również współpracę sygnatariuszy na rzecz stworzenia warunków do przeprowadzenia wolnych wyborów w Bośni i Hercegowinie, realizacji postanowień Międzynarodowego Trybunału do spraw Zbrodni Wojennych w byłej Jugosławii oraz porozumień rozbrojeniowych¹⁰⁹. Stany Zjednoczone – dążąc do wprowadzenia w życie porozumień z Dayton – podejmowały po 1995 roku kolejne inicjatywy zmierzające do stabilizacji stosunków na obszarze byłej Jugosławii i w całym regionie. Popierana przez USA „Inicjatywa Współpracy Europy Południowo-Wschodniej” (*Southeast European Cooperation Initiative*) – uruchomiona 6 grudnia 1996 roku podczas spotkania w Genewie – była nakierowana na budowę nowych form współdziałania między 12 państwami bałkańskimi i miała służyć jako płaszczyzna omawiania kwestii spornych¹¹⁰.

4.4.2. Problem Kosowa w polityce USA wobec Jugosławii po 1996 roku

Pod kierunkiem sekretarza stanu Madeleine Albright Waszyngton przyjął bardziej zdecydowany kurs polityczny wobec konfliktów na obszarze byłej Jugosławii. Po 1996 roku w administracji Clintona stopniowo dojrzewał pogląd, że kluczem do rozwiązania problemów obszaru byłej Jugosławii był demonтаж autorytarnego reżimu w Belgradzie, który podsycając serbski nacjonalizm, przyczynił się do rozognienia konfliktu w Bośni i Kosowie. W *Strategii bezpieczeństwa narodowego* z 1997 roku stwierdzono, że bałkańscy sąsiedzi

Deliberate Force, informacje dostępne pod adresem internetowym NATO, <http://www.afsouth.nato.int/factsheets/deliberateforcefactsheet.htm> (dostęp: 1.09.2019); J.M. McCormick, *Clinton and Foreign Policy...*, s. 67–68; por. J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 556.

¹⁰⁹ *The New Transatlantic Agenda*, December 3, 1995, dokumenty ze szczytu UE–USA w Madrycie dostępne pod adresem Delegation of the European Commission to the USA, http://eurunion.org/eu/index.php?option=com_content&task=view&id=2602&Itemid=9 (dostęp: 1.09.2019).

¹¹⁰ Zob. M. Mihajić, *Polityka wobec Bałkanów*, s. 106–109; NATO *South East European Initiative*, informacje dostępne pod adresem internetowym NATO, <http://www.nato.int/seei/home.htm> (dostęp: 1.09.2019).

Bośni powinni wstąpić na ścieżkę demokracji i reform rynkowych; przypomniano także o poparciu USA dla autonomii Kosowa¹¹¹.

W 1997 roku wieloletni konflikt serbsko-albański w Kosowie, nabrzmiewający od zniesienia autonomii tej prowincji przez reżim S. Miloševicia w 1989 roku, bardzo się zaostrzył. Spór o status Kosowa, w którym licznie dominowała ludność pochodzenia albańskiego dążąca do odłączenia tego terytorium od Serbii, przybrał gwałtowne formy w lutym 1998 roku wraz z podjęciem aktywnych działań zbrojnych przez partyzancką Armię Wyzwolenia Kosowa (UCK)¹¹². W rezultacie starć i represji podjętych przez reżim w Belgradzie kilkaset tysięcy mieszkańców Kosowa musiało opuścić swoje domy¹¹³. W konflikcie podsycanym przez idee Wielkiej Serbii i Wielkiej Albanii sympatia Zachodu stała po stronie kosowskich Albańczyków. Jak wskazywał Józef Kukułka, wzrost międzynarodowego poparcia dla stanowiska albańskiego miał związek z rozpoczęciem procesu demokratycznych przemian w Tiranie¹¹⁴. Na forum międzynarodowym stanowisko serbskie popierała przede wszystkim Rosja, która starała się nie dopuścić do przyjęcia niekorzystnych dla Belgradu ustaleń na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ. Rezolucja RB ONZ 1160 z marca 1998 roku, oprócz wprowadzenia embargo na dostawy broni do Jugosławii, wezwała obie strony do dialogu, domagała się wstrzymania albańskich akcji terrorystycznych i podkreśliła, że problem Kosowa powinien zostać rozwiązany z poszanowaniem integralności terytorialnej Jugosławii¹¹⁵.

W dniu 10 lutego 1998 roku Bill Clinton potwierdził zaangażowanie USA w problemy bałkańskie, ogłaszając podczas wizyty prezydenta Bułgarii Petyra Stojanowa „Plan Działania dla Europy Południowo-Wschodniej”, w którego ramach Stany Zjednoczone miały skierować większą pomoc dla krajów regionu, gdzie dokonał się postęp na drodze do demokracji¹¹⁶. W *Strategii bezpie-*

¹¹¹ *The National Security Strategy for the New Century*, 1997; zob. szerzej na temat problemu kosowskiego M. Waldenberg, *Rozbicie Jugosławii...*, s. 287–294; J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 368–382.

¹¹² J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 371–373.

¹¹³ J. Kim, S. Woehrel, *Kosovo and U.S. Policy. Background to Independence*, CRS Report for Congress 2008, s. 3–4, <https://fas.org/sgp/crs/row/RL31053.pdf> (dostęp: 1.09.2019).

¹¹⁴ J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 756; por. I. Stawowy-Kawka (red.), *Miejsce Macedonii na Bałkanach. Historia – polityka – kultura – nauka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2005.

¹¹⁵ Resolution 1160 (1998) Adopted by the Security Council at 3868th meeting on 31 March 1998, za: UN Security Council, *Resolutions*, 1998, <http://www.un.org/Docs/scres/1998/scres98.htm> (dostęp: 1.09.2019).

¹¹⁶ *Joint Statement on the United States-Bulgarian Partnership for a New Era*, February 10, 1998, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=55404&st=&st1=> (dostęp: 1.09.2019).

czeństwa narodowego z października 1998 roku stwierdzono, że rozwiązanie konfliktu kosowskiego powinno polegać na przywróceniu praw kosowskich Albańczyków, a NATO miało nie dopuścić do dalszej przemocy przeciwko ludności cywilnej w tej prowincji¹¹⁷.

Eskalacja konfliktu kosowskiego od wiosny 1998 roku spowodowała, że zarówno w administracji, jak i w Kongresie coraz wyraźniej dostrzegano potrzebę podjęcia bardziej aktywnych działań na rzecz odsunięcia Miloševicia od władzy. Podczas przesłuchań przed amerykańską Komisją Helsińską 10 grudnia 1998 roku jej współprzewodniczący, republikański kongresmen Christopher Smith przekonywał, że reżim Miloševicia był czynnikiem destabilizującym Bałkany i rozprawa z nim stała się koniecznością, wymuszaną przez względy bezpieczeństwa regionalnego. Jak podkreślał kongresmen Smith, kryzys kosowski obnażył brutalną naturę belgradzkiego reżimu, którego dalsze pozostawanie u władzy stwarzało ryzyko kolejnych konfliktów o zasięgu regionalnym. Składający tego samego dnia oświadczenie przed Komisją Helsińską Boris Karajcic – jeden z przywódców serbskiego ruchu studenckiego „Otpor” – przekonywał amerykańskich słuchaczy, że ruch młodych ludzi niechętnych reżimowi Miloševicia liczył już kilkaset tysięcy osób. Jugosłowiańskim opozycjonistom wtórował Paul McCarthy, ekspert Narodowego Funduszu na rzecz Demokracji, który powoływał się na wcześniejsze pomyślnie doświadczenia przemian w innych krajach postkomunistycznych – a zwłaszcza koalicji, która w 1998 roku odsunęła od władzy V. Mečiarą – i podnosił wagę amerykańskiego zaangażowania na rzecz zmiany reżimu w Belgradzie, m.in. w zakresie wsparcia dla niezależnych mediów¹¹⁸.

Na początku 1999 roku w decydującą fazę wkroczyły negocjacje między przedstawicielami reżimu Miloševicia a międzynarodową Grupą Kontaktową zajmującą się problemem Kosowa, w której skład wchodziły USA, Wielka Brytania, Francja, Włochy, Niemcy i Rosja¹¹⁹. W dniu 30 stycznia Rada Północnoatlantycka upoważniła sekretarza generalnego NATO do podjęcia decyzji o atakach lotniczych przeciwko Serbii, gdyby nie przyniosły rezultatu rozmowy nad propozycją pokojową Grupy Kontaktowej¹²⁰. Po negocjacjach prowadzonych od 6 lutego w podparyskim Rambouillet strona albańska 18 marca wyraziła zgodę na plan pokojowy Grupy Kontaktowej, który

¹¹⁷ *The National Security Strategy for the New Century*, October 1998, s. 38.

¹¹⁸ Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe, *The Milosevic Regime Versus Serbian Democracy and Balkan Stability*, 105th Congress, 2nd Sess., December 10, 1998.

¹¹⁹ J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 378–381.

¹²⁰ Na zaostrzenie stanowiska NATO wywarło wpływ odkrycie ciał kilkudziesięciu zamordowanych kosowskich Albańczyków w Racak 14 stycznia 1999 r.

przewidywał tymczasowe rozwiązanie polegające na rozszerzeniu autonomii Kosowa i rozmieszczeniu w prowincji międzynarodowych sił pokojowych pod komendą NATO. Jugosławia plan pokojowy odrzuciła. Niepowodzeniem zakończyły się także rozmowy ostatniej szansy prowadzone przez wysłannika prezydenta Clintona R. Holbrooke'a w Belgradzie. W dniu 23 marca sekretarz generalny NATO J. Solana wydał rozkaz rozpoczęcia operacji powietrznej przeciwko Jugosławii – jako interwencji humanitarnej¹²¹.

Jak pisze Jadwiga Kiwerska, decyzja Białego Domu o zaangażowaniu sił amerykańskich w rozwiązanie problemu kosowskiego nie była związana z obroną interesów narodowych, lecz wynikała z dążenia do obrony określonych zasad i wartości. Waszyngton opowiedział się za interwencją, przede wszystkim by zmusić reżim Miloševicia do wstrzymania czystek etnicznych i uniknąć powtórki scenariusza bośniackiego. Na płaszczyźnie politycznej zaangażowanie USA w sprawę Kosowa miało służyć powstrzymaniu agresywnych zapędów Serbii, które zagrażały stabilności całego regionu¹²².

Po odrzuceniu przez Jugosławię porozumień z Rambouillet administracja Clintona naciskała na przeprowadzenie bombardowań, ale nie zgadzała się na użycie sił lądowych do wyparcia oddziałów jugosłowiańskich z Kosowa, co przesądziło o charakterze rozpoczętej 24 marca operacji „Sojusznicza Siła” (*Allied Force*). Wbrew oczekiwaniom Waszyngtonu i NATO reżim Miloševicia okazał się niechętny do ustępstw i dobrze przygotowany na działania sojuszu. Wkrótce stało się jasne, że ataki z powietrza były mało skuteczną metodą oddziaływania na jugosłowiańskie siły bezpieczeństwa w Kosowie, dlatego zakres misji został rozszerzony i samoloty sojuszu rozpoczęły niszczenie serbskiej infrastruktury, powodując wielkie straty¹²³. W dniu 3 czerwca Milošević przyjął plan pokojowy przedstawiony przez wysłannika UE Marttiego Ahtisaariego, oparty na ustaleniach NATO; 9 czerwca zawarte zostało porozumienie między NATO a Jugosławią, a 10 czerwca Javier Solana podjął decyzję o wstrzymaniu bombardowań¹²⁴.

¹²¹ J. Kim, S. Woehrel, *Kosovo and U.S. Policy: Background to Independence*, CRS Report for Congress 2008, s. 3–4; J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 762–764.

¹²² J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 385–388.

¹²³ O skali tych nalotów świadczył incydent dotyczący zbombardowania ambasady ChRL w Belgradzie 8 maja 1999 r. Zob. *ibidem*, s. 406–407.

¹²⁴ Zob. M. Albright, *Pani sekretarz stanu*, s. 379–380; J. Kim, S. Woehrel, *Kosovo and U.S. Policy: Background to Independence*, CRS Report for Congress 2008, s. 23; J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 764–769; M. Waldenberg, *Rozbicie Jugosławii...*, s. 295–307.

Tego samego dnia przyjęta została rezolucja ONZ 1244, która podkreśliła potrzebę politycznego rozwiązania problemu Kosowa w nawiązaniu do ustaleń z Rambouillet. Podjęto decyzję o tymczasowym wycofaniu sił federalnych, rozbrojeniu UCK, wejściu międzynarodowych sił bezpieczeństwa, powrocie uchodźców i stworzeniu demokratycznego samorządu kosowskiego¹²⁵. W dniu 10 czerwca 1999 roku ogłoszona została także istotna inicjatywa UE, popierana przez USA, pod nazwą „Paktu Stabilizacji dla Europy Południowo-Wschodniej”, której założenia zostały przyjęte na forum G8 w Kolonii. Pakt przewidywał pomoc krajów zachodnich w odbudowie gospodarczej krajów bałkańskich oraz umacnianiu demokracji i bezpieczeństwa w regionie; zakładano, że mogła przystąpić do niego także Serbia, jeżeli udałoby się jej dokonać przemian demokratycznych¹²⁶. Zgodnie z postanowieniami rezolucji nr 1244 w Kosowie rozpoczęła się misja tymczasowej administracji ONZ i kierowanych przez NATO sił pokojowych (KFOR); pomimo deklarowanego uznania decyzji międzynarodowych dotyczących Kosowa reżim Miloševicia usiłował opóźnić wykonanie przyjętych przez siebie zobowiązań¹²⁷.

USA traktowały porozumienia dotyczące stabilizacji sytuacji w Kosowie jako kolejny etap porządkowania relacji w regionie. Podczas wizyty w Sarajewie 30 lipca 1999 roku Bill Clinton deklarował zdecydowane poparcie dla unijnego „Paktu Stabilizacji dla Bałkanów” i podkreślał, że Stany Zjednoczone będą wspierać integrację demokratycznych krajów tego regionu z resztą Europy¹²⁸. Oficjalnie rezultaty działań NATO i USA wobec problemu Kosowa w 1999 roku zostały uznane za sukces, ale operacja „Sojusznicza Siła” stała się przedmiotem poważnych kontrowersji jako potencjalnie niebezpieczny precedens, który mógł być wykorzystywany przez inne mocarstwa do podważania zasady suwerenności państwowej zgodnie ze swoimi partykularnymi interesami¹²⁹. Wojna w Kosowie przyczyniła się także do osłabienia wizerunku mocarstw zachodnich w Rosji i na Ukrainie, ułatwiając przeciwnikom

¹²⁵ Resolution 1244 (1999), Adopted by the Security Council at 4011th meeting, on June 1999; por. J. Kim, S. Woehrel, *Kosovo and U.S. Policy: Background to Independence*, CRS Report for Congress 2008, s. 13.

¹²⁶ Zob. M. Mihajić, *Polityka wobec Bałkanów*, s. 106–109.

¹²⁷ J. Kim, S. Woehrel, *Kosovo and U.S. Policy: Background to Independence*, CRS Report for Congress 2008, s. 23; J. Goldgeier, M. McFaul, *Power and Purpose...*, s. 261.

¹²⁸ W.J. Clinton, *Remarks Prior to Discussions with Balkan Leaders and an Exchange with Reporters in Sarajevo, Bosnia-Herzegovina*, July 30, 1999 – por. J. Woolley, G. Peters, *The American Presidency Project (Public Papers of the Presidents)*, University of California, Santa Barbara, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=57974&st=&st1=> (dostęp: 1.09.2019).

¹²⁹ O tym, że obawy te były zasadne, można się było ostatecznie przekonać 26 sierpnia 2008 r., kiedy Rosja po wygranej wojnie z Gruzją uznała niepodległość jej separatystycznych

integracji ze strukturami euroatlantyckimi podsycanie obaw przed ekspansją NATO¹³⁰. Jak zauważyła J. Kiwerska, w szerszym ujęciu można interpretować wojnę o Kosowo jako oznakę poważnej zmiany w stosunkach międzynarodowych, polegającą na wzroście znaczenia norm etycznych – zwłaszcza spraw obrony praw człowieka; podjęcie przez USA przywódczej roli w tym konflikcie, z pominięciem ONZ, świadczyło zarazem o ułomności instytucji systemu międzynarodowego, które okazały się bezsilne wobec wyzwań nowej ery¹³¹.

Poparcie Waszyngtonu dla autonomistycznych dążeń mieszkańców Kosowa łączyło się z szerszą polityką zmierzającą do demokratyzacji Jugosławii i zbliżenia całego regionu Bałkanów do Zachodu. Zakres zaangażowania USA w sprawy Kosowa oznaczał, że Waszyngton wziął na siebie odpowiedzialność za stabilizację stosunków nie tylko w tej prowincji, ale też na całych Bałkanach. Po wojnie w Kosowie powodzenie amerykańskiej polityki w tym regionie było uzależnione od tego, czy dokona się jego integracja z demokratycznymi krajami Europy Zachodniej, umożliwiającą rozładowanie napięć grożących ponownym wybuchem konfliktów. Główną przeszkodą dla działań na rzecz stabilizacji Bałkanów i ich integracji z Zachodem był autorytarny reżim Miloševicia¹³².

4.4.3. Amerykańskie programy wspierania demokracji w Serbii i Czarnogórze w latach 1996–2000

Stany Zjednoczone uruchomiły programy pomocy zagranicznej dla mieszkańców Federalnej Republiki Jugosławii dopiero po zniesieniu sankcji związanych z konfliktem bośniackim z końcem 1996 roku. Rozpoczęte wcześniej działania pomocowe USA na obszarze byłej Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii koncentrowały się wokół podstawowych spraw humanitarnych, takich jak dostarczanie żywności i leków oraz innego wsparcia dla uchodźców. Od 1997 roku biuro USAID w Belgradzie finansowało zakrojony na niewielką skalę program wspierania przemian demokratycznych i gospodarczych, realizowany przez przydzielanie grantów lokalnym organizacjom pozarządowym. USAID udzielała także odrębnego wsparcia dla przemian gospodarczych i politycznych w Czarnogórze i Kosowie¹³³.

prowincji – Osetii Południowej i Abchazji. Por. M. Waldenberg, *Rozbicie Jugosławii...*, s. 295–307, 319–329 i 386–390.

¹³⁰ Zob. J. Goldgeier, M. McFaul, *Power and Purpose...*, s. 253–254.

¹³¹ J. Kiwerska, *Gra o Europę...*, s. 418–421.

¹³² *Ibidem*.

¹³³ C. Tarnoff, *The Federal Republic of Yugoslavia: U.S. Economic Assistance*, CRS Reports for Congress, 2001, s. 1–2.

W latach 1997–1998 afiliowany przy NED Narodowy Instytut Demokratyczny (NDI) prowadził – korzystając ze środków USAID – program wspierania opozycyjnych partii politycznych w Serbii. Rozpoczęte w sierpniu 1997 roku działania miały wzmocnić potencjał sił niechętnych reżimowi Miloševića w zaplanowanych na wrzesień 1997 roku serbskich wyborach prezydenckich i parlamentarnych¹³⁴. NDI, działając pod auspicjami placówki dyplomatycznej USA w Belgradzie, rozpoczął współpracę z Obywatelskim Sojuszem Serbii (GSS), Partią Demokratyczną (DS), Ruchem Odnowy Serbii (SPO), Nową Demokracją (ND), Socjaldemokracją (SD) i Centrum Demokratycznym (DC), prowadząc szkolenia dotyczące organizacji działań politycznych, metod rekrutacji członków, pozyskiwania funduszy i podtrzymywania kontaktu z wyborcami. Od marca 1998 roku trenerzy NDI prowadzili regularne cykle seminariów dla działaczy serbskich partii opozycyjnych w Belgradzie i sześciu innych miastach Serbii (Niš, Kraljevo, Kragujevac, Užice i in.)¹³⁵.

Po 1996 roku w szybkim tempie wzrastało również wsparcie Narodowego Funduszu na rzecz Demokracji dla zmiany reżimu w Belgradzie. Fundusz był aktywny w republikach byłej Jugosławii od 1988 roku, a od 1991 finansował programy promowania demokracji realizowane w Serbii i Czarnogórze¹³⁶. W 1996 roku ogólna pula środków NED na programy prowadzone w Serbii i Czarnogórze wynosiła niewiele ponad 0,5 miliona dolarów, w 1997 roku – ponad 770 tysięcy dolarów, w 1998 – 945 tysięcy dolarów, w 1999 – około 1,8 miliona dolarów, a w 2000 roku – około 1,9 miliona dolarów¹³⁷. Do głównych beneficjentów tej pomocy należało zjednoczenie związków zawodowych „Nezavisnost”¹³⁸, które otrzymywało wsparcie za pośrednictwem afiliowanej przy NED przybudówki AFL-CIO. Środki przekazywane „Nezavisnosti”

¹³⁴ Por. BBC News, *Serbian election candidates*, December 6, 1997, artykuł dostępny pod adresem BBC News, http://news.bbc.co.uk/1/hi/special_report/1997/serbian_elections/37224.stm (dostęp: 1.09.2019).

¹³⁵ National Democratic Institute for International Affairs, *Federal Republic of Yugoslavia: Political Party Building and Election Preparation*, USAID Cooperative Agreement No. EUR-A-00-94-00028-00 August 1997 to June 1998.

¹³⁶ Zob. Testimony of Paul B. McCarthy, Program Officer, *National Endowment for Democracy*, za: Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe, *The Milošević Regime Versus Serbian Democracy and Balkan Stability*, 105th Congress, 2nd Sess., December 10, 1998, CSCE 1998, s. 27–28.

¹³⁷ National Endowment for Democracy, *Democracy Projects Database: Grants, Yugoslavia, 1996–2000*, dane Narodowego Funduszu na rzecz Demokracji dotyczące grantów przyznawanych na promowanie demokracji w Jugosławii są dostępne pod adresem NED, www.ned.org (dostęp: 1.09.2019).

¹³⁸ Por. materiały pod adresem „Nezavisnosti”, <http://www.nezavisnost.org> (dostęp: 1.09.2019).

były przeznaczone na codzienne funkcjonowanie centrali związkowej, pomoc prawną dla związkowców, kontynuację działalności wydawniczej i współpracę z organizacjami opozycyjnymi oraz na program rozwoju lokalnego, który miał umożliwić związkowcom rozwinięcie struktur poza Belgradem; granty funduszu pokrywały również koszty pracy amerykańskich doradców pomagających serbskim związkowcom usprawnić organizację działania. Ze wsparcia NED korzystały także organizacje pozarządowe w Serbii i Czarnogórze oraz niezależne jugosłowiańskie media – agencja prasowa BETA, Radio B-92, tygodnik „Vreme”, dziennik „Naša Borba” oraz wybrane periodyki kosowskie i czarnogórskie¹³⁹.

W 1999 roku NED znacząco zwiększył pulę środków na programy promowania demokracji w Jugosławii dzięki specjalnym funduszom Amerykańskiej Agencji Informacyjnej. Dodatkowe wsparcie zostało wykorzystane przede wszystkim na potrzeby studenckich ruchów opozycyjnych w Serbii i podtrzymywanie aktywności organizacji młodzieżowych, które zorganizowały protesty przeprowadzone latem 1999 roku¹⁴⁰. W 2000 roku „Otpor” otrzymał z NED dofinansowanie w wysokości 237 tysięcy dolarów. W tym samym roku zwiększone zostało także wsparcie funduszu dla jugosłowiańskich mediów – zwłaszcza radia i telewizji. Oprócz wcześniej dotowanych gazet i rozgłośni granty przyznano m.in. RTV Pancevo, Radio Index, TV 5, VK Radio oraz Stowarzyszeniu Niezależnych Mediów Elektronicznych (ANEM), które dzięki uzyskanym środkom mogło przeprowadzić kampanię zachęcającą do udziału w wyborach prezydenckich z września 2000 roku¹⁴¹.

4.4.4. Działania USA na rzecz zmiany reżimu w Belgradzie w latach 1999–2000

Po wojnie o Kosowo administracja Clintona zintensyfikowała działania zmierzające do odsunięcia od władzy reżimu Miloševicia – zarówno przez wspieranie demokratów serbskich, jak i wzmacnianie pozycję Czarnogóry i Kosowa w relacjach z Belgradem. Zgodnie z przyjętymi wcześniej kierunkami polityki Waszyngtonu Madeleine Albright starała się przekonać społeczność międzynarodową i opinię publiczną, że konflikt kosowski nie stanowił odosobnionego ogniska zapalnego, ale element szerszych zmagania między nacjonalistami a zwolennikami integracji i demokracji w tej części Europy¹⁴².

¹³⁹ NED Democracy Projects Database: Grants, Yugoslavia, 1996–2000, za: NED, www.ned.org (dostęp: 1.09.2019).

¹⁴⁰ *Ibidem*.

¹⁴¹ *Ibidem*.

¹⁴² M. Albright, *Pani sekretarz stanu*, s. 405; por. M. Waldenberg, *Rozbicie Jugosławii...*, s. 351–358.

W *Strategii bezpieczeństwa narodowego* z grudnia 1999 roku podkreślono, że pomimo zakończonej sukcesem interwencji NATO w Kosowie właśnie etniczne i polityka represji nadal zagrażały stabilności na Bałkanach. W kontekście aktualnych zagrożeń dla bezpieczeństwa regionu przypomniano o konstytucyjnym sporze między Serbią a „demokratyczną i przyjmującą orientację reformatorską” Czarnogórą¹⁴³. Raport NSS z 1999 roku stwierdzał, że wyzwaniem o szczególnej wadze dla regionu było zachęcenie Serbii do przeprowadzenia reform demokratycznych i wyliczał podjęte już działania USA na rzecz serbskiej opozycji. W raporcie tym zaznaczono zarazem, że Stany Zjednoczone miały nie udzielać pomocy w odbudowie Serbii, dopóki u władzy pozostawał Slobodan Milošević¹⁴⁴.

Zgodnie z oficjalną polityką i ograniczeniami nałożonymi przez Kongres do jesieni 2000 roku amerykańska pomoc dla Serbii sprowadzała się do wsparcia humanitarnego oraz środków z obszaru promowania demokracji. Jak wskazano w raporcie służb badawczych Kongresu, w czerwcu 1999 roku prezydent Clinton podjął decyzję o skierowaniu dodatkowych funduszy – w wysokości ponad 10 milionów dolarów – na cele dotyczące budowy demokracji w Serbii¹⁴⁵. W 2000 roku administracja Clintona skierowała kolejne 25 milionów dolarów na potrzeby serbskich partii opozycyjnych w okresie przygotowań do wyborów prezydenckich; pomoc amerykańska została przeznaczona przede wszystkim na wyposażenie sztabów wyborczych, szkolenia działaczy i finansowanie badań opinii publicznej¹⁴⁶.

Aktywność USA, bardziej widoczna w ostatnich miesiącach przed zaplanowanymi na wrzesień 2000 roku jugosłowiańskimi wyborami, stanowiła w istocie kulminację wieloletnich działań wymierzonych w jedną z ostatnich dyktatur Europy. Jak wspominała Madeleine Albright, administracja udzieliła jej poparcia dla zabiegów na rzecz odsunięcia Miloševicia na dłu-go przed wojną w Kosowie¹⁴⁷. W działaniach na tym polu, podejmowanych zarówno w sposób jawny, jak i zakulisowy, wyróżnili się dyplomata Robert Gelbard (jako specjalny pełnomocnik prezydenta do spraw implementacji porozumień z Dayton), wysocy urzędnicy Departamentu Stanu James Dobbins i Morton Halperin oraz James O'Brien, doradca prezydenta do spraw Bałkanów¹⁴⁸.

¹⁴³ *A National Security Strategy for the New Century*, December 1999, s. 30.

¹⁴⁴ *Ibidem*, s. 30–31.

¹⁴⁵ C. Tarnoff, *The Federal Republic of Yugoslavia: U.S. Economic Assistance*, CRS Reports for Congress, 2001, s. 2.

¹⁴⁶ *Ibidem*, s. 2.

¹⁴⁷ M. Albright, *Pani sekretarz stanu*, s. 487.

¹⁴⁸ *Ibidem*.

Joseph Nye zaobserwował, że istotny wpływ na nastroje społeczne w Serbii w okresie przedwyborczym mogły wywierać amerykańskie działania ze sfery dyplomacji publicznej, realizowane przez rozgłośnie radiowe, a pośrednio także przez wspieranie niezależnych mediów serbskich¹⁴⁹. Przed demonstracjami, które doprowadziły do obalenia Miloševicia w październiku 2000 roku, 45 procent dorosłych Serbów odbierało Wolną Europę i Głos Ameryki, podczas gdy zaledwie 31 procent słuchało kontrolowanego przez reżim Radia Belgrad¹⁵⁰. Dostęp do zachodnich źródeł informacji zapewniało serbskim odbiorcom także niezależne radio B-92, które – jak wspomniano wyżej – korzystało z pomocy Narodowego Funduszu na rzecz Demokracji¹⁵¹.

W dniu 24 września 2000 roku odbyła się pierwsza tura jugosłowiańskich wyborów prezydenckich, w których zwyciężył ze znaczącą przewagą kandydat opozycji, prawnik Vojislav Koštunica. Jednakże 27 września jugosłowiańska komisja wyborcza podała, że Koštunica nie przekroczył progu 50 procent poparcia i powinna odbyć się druga tura wyborów. Przedstawiciele koalicji Demokratyczna Opozycja Serbii podważyli tę decyzję i przekonywali, że reżim dokonał manipulacji przy liczeniu głosów, a Koštunica powinien być ogłoszony zwycięzcą w pierwszej turze¹⁵². Serbska opozycja otrzymała poparcie państw zachodnich; 28 września 2000 roku prezydent Clinton podkreślił, że wyborcy w Jugosławii opowiedzieli się za demokratyczną zmianą, Koštunica został zwycięzcą wyborów, a Milošević powinien ustąpić¹⁵³. W rezultacie masowych protestów i strajków Milošević został zmuszony do oddania władzy i 6 października uznał swoją porażkę w wyborach. W dniu 7 października 2000 roku V. Koštunica został zaprzysiężony jako nowy prezydent Federalnej Republiki Jugosławii. W ocenie Madeleine Albright do sukcesu, jakim z perspektywy Waszyngtonu było odsunięcie Miloševicia od władzy, istotnie

¹⁴⁹ J. Nye, *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, przeł. J. Zaborowski, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 143–145.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

¹⁵¹ National Endowment for Democracy, *Democracy Projects Database: Grants, Yugoslavia, 1996–2000*, za: NED, www.ned.org (dostęp: 1.09.2019); por. także J. Nye, *Soft Power...*, s. 143–145.

¹⁵² Por. CNN, *Yugoslav election body orders second round of elections*, September 28, 2000, artykuł dostępny pod adresem CNN, <http://edition.cnn.com/2000/WORLD/europe/09/28/yugoslavia.vote> (dostęp: 1.09.2019); Freedom House, *Yugoslavia (Serbia and Montenegro)*, informacje dostępne pod adresem Freedom House, <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2002&country=6260> (dostęp: 1.09.2019).

¹⁵³ W.J. Clinton, *Statement on the Election in Yugoslavia*, September 28, 2000 – zob. J. Woolley, G. Peters, *The American Presidency Project (Public Papers of the Presidents)*, University of California, Santa Barbara, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=1602&st=&st1=> (dostęp: 1.09.2019).

przyczyniły się zabiegi ówczesnej sekretarz stanu i całej administracji. Albright wspominała, że koordynowała w krytycznym okresie wsparcie dla demokratycznego przekazania władzy w Serbii, ale chciała pozostać w cieniu, by nie zaszkodzić opozycjonistom w oczach krajowej opinii publicznej¹⁵⁴.

Zaliczany do serbskich nacjonalistów Koštunica nie w pełni wpisywał się w obraz bojownika o demokrację, lecz jego wybór został uznany przez Stany Zjednoczone za przełom i zdecydowany postęp na drodze ku demokratyzacji Jugosławii. W wystąpieniu z 6 października prezydent Clinton ogłosił, że w Serbii dokonała się zmiana o historycznym znaczeniu, a obywatele odnieśli zwycięstwo nad opresyjnym reżimem, wybierając życie w normalnym kraju, w pokoju z sąsiadami i resztą świata¹⁵⁵. Amerykański przywódca zapowiedział, że gdy tylko zwycięzcy jugosłowiańskich wyborów rozpoczną pracę nad budową demokratycznego społeczeństwa, USA zniosą sankcje nałożone na Belgrad i wydobędą Jugosławię z izolacji. Jak podkreślał Clinton, odejście Miloševicia – który próbował budować Wielką Serbię metodą czystek etnicznych – stworzyło nadzieję na trwałą stabilizację relacji na Bałkanach, odsuwając groźbę wybuchu przemocy w Bośni, Kosowie, Czarnogórze i Macedonii¹⁵⁶.

Obalenie reżimu Miloševicia otworzyło nowy etap w polityce USA wobec Jugosławii i Serbii. Już w pierwszych dniach po zaprzysiężeniu Koštunicy Waszyngton częściowo zniósł sankcje nałożone na Belgrad i przywrócił pełne stosunki dyplomatyczne z Jugosławią¹⁵⁷. W listopadzie 2000 roku Kongres przyznał Serbii pomoc zagraniczną w wysokości 100 milionów dolarów, wyrażając w ten sposób poparcie dla postępu demokratycznych przemian. Większość przyznanych środków została przeznaczona na zaspokojenie podstawowych potrzeb ludności – poprawę dostaw energii, pomoc humanitarną i usprawnienie usług publicznych, a także na działania banku centralnego podejmowane w obronie zagrożonego sektora finansowego. Z kolei 18,7 miliona dolarów z pakietu pomocowego przyznanego przez Kongres

¹⁵⁴ M. Albright, *Pani sekretarz stanu*, s. 487–489.

¹⁵⁵ W.J. Clinton, *Remarks on the Situation in Yugoslavia and the Legislative Agenda and an Exchange with Reporters*, October 6, 2000 – zob. J. Woolley, G. Peters, *The American Presidency Project (Public Papers of the Presidents)*, University of California, Santa Barbara, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=1255&st=&st1=> (dostęp: 1.09.2019).

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ Department of State, *Briefings*, October 10, 2000, materiały prasowe dostępne pod adresem State Department electronic archive, <http://secretary.state.gov/www/briefings/0010/001010db.html> (dostęp: 1.09.2019); por. R. Cohen, *U.S. and Yugoslavia Will Move to Renew Diplomatic Ties*, „The New York Times”, 13 października 2000 r., <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9B06E4DE153FF930A25753C1A9669C8B63> (dostęp: 1.09.2019).

przeznaczono na bezpośrednie działania wspierające przemiany demokratyczne – pomoc dla organizacji pozarządowych, wzmacnianie samorządów i wolności mediów. Kongres podjął także decyzję o przyznaniu dodatkowej pomocy dla Czarnogóry w ramach ustawy SEED – w 2001 roku pomoc ta wyniosła 72 miliony dolarów. Większość tych środków skierowano na działania łagodzące skutki złej sytuacji gospodarczej w Czarnogórze, ułatwiając władzom lokalnym dostarczanie podstawowych usług dla ludności, natomiast 5 milionów dolarów przeznaczono na programy bezpośrednio dotyczące wspierania przemian demokratycznych. Pomoc amerykańska została przyznana warunkowo – by nie stracić wsparcia, Belgrad zobowiązany był współpracować z Międzynarodowym Trybunałem do spraw Zbrodni w byłej Jugosławii, wprowadzać porozumienia pokojowe dotyczące Bośni oraz przestrzegać praw mniejszości narodowych i praw człowieka¹⁵⁸.

4.5. Promocja demokracji w polityce administracji Clintona wobec krajów Ameryki Łacińskiej i regionu karaibskiego. Przypadki Haiti i Kuby

4.5.1. Ogólne kierunki polityki USA na zachodniej półkuli po 1992 roku. Nowa rola OPA

Po upadku ZSRR i ograniczeniu zagrożeń dla interesów USA ze strony ruchów lewackich na zachodniej półkuli na pierwszy plan w relacjach międzyamerykańskich wysunęły się kwestie gospodarczo-handlowe oraz wyzwania transgraniczne – a zwłaszcza problem przestępczości narkotykowej. Bill Clinton kontynuował politykę poprzednika wobec południowych sąsiadów, nadając priorytet planom znoszenia barier handlowych w hemisferze oraz włączania słabiej rozwiniętych państw regionu do procesów globalizacji. Z dniem 1 stycznia 1994 roku wszedł w życie podpisany 17 grudnia 1992 roku Północnoamerykański Układ Wolnego Handlu, który w zamysle Waszyngtonu miał stanowić jeden z pierwszych kroków na drodze do budowy strefy swobodnej wymiany handlowej obejmującej cały kontynent. Zgodnie z osadzoną w doktrynie globalizacji wizją porządku międzynarodowego Clintona w polityce USA wobec krajów Ameryki Łacińskiej po 1992 roku podstawowe znaczenie miała promocja neoliberalnego modelu rozwoju, który był przedstawiany

¹⁵⁸ Zob. C. Tarnoff, *The Federal Republic of Yugoslavia: U.S. Economic Assistance*, CRS Reports for Congress, 2001, s. s. 2–4, <https://www.everycrsreport.com/reports/RS20737.html> (dostęp: 1.09.2019); por. M. Waldenberg, *Rozbicie Jugosławii...*, s. 375–379.

przez Waszyngton jako remedium na trudności gospodarcze i właściwa ścieżka konsolidacji młodych demokracji tego regionu¹⁵⁹.

W krajach zachodniej półkuli pośredni wpływ na postrzeganie promowanej przez USA wizji rozwoju wywarły kryzysy finansowe – kryzys meksykański z 1994 roku oraz będący odbiciem krachu azjatyckiego kryzys finansowy w Brazylii z 1998, a także załamanie w Argentynie w latach 1999–2001. Trudności gospodarcze państw Ameryki Łacińskiej krytycy łączyli z polityką MFW i Banku Światowego oraz – pośrednio – Stanów Zjednoczonych, które od końca lat 80. XX wieku podtrzymywały założenia zagranicznej polityki gospodarczej oparte na tzw. konsensusie waszyngtońskim. Zasady konsensusu – kształtowane przez Departament Skarbu, MFW i Bank Światowy – od końca lat osiemdziesiątych nakładały na państwa korzystające ze wsparcia międzynarodowych instytucji finansowych wymogi zachowania wysokich stóp procentowych, ograniczania wydatków budżetowych oraz liberalizacji polityki handlowej i przepływów kapitału¹⁶⁰. W ocenie krytyków reguły polityki makroekonomicznej forsowane przez USA i międzynarodowe instytucje finansowe w relacjach z krajami Ameryki Łacińskiej w latach 90. XX wieku nie służyły zrównoważonemu rozwojowi społeczno-gospodarczemu krajów tego regionu, ale raczej interesom amerykańskiego sektora prywatnego i korporacji transnarodowych¹⁶¹.

Struktura amerykańskiej pomocy zagranicznej po 1992 roku świadczyła o ograniczonym znaczeniu Ameryki Łacińskiej i Karaibów w polityce zagranicznej USA. W latach prezydentury Clintona nastąpił ogólny spadek

¹⁵⁹ Zob. W. Dobrzycki, *System międzyamerykański*, Scholar, Warszawa 2002, s. 170–174 i 328–330; B. Wojna, *Polityka wobec Ameryki Łacińskiej i Karaibów*, [w:] J. Zajac (red.), *Polityka zagraniczna USA...*, s. 122–125; J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 648–649.

¹⁶⁰ Zob. J. Williamson, *What Washington Means by Policy Reform?*, [w:] J. Williamson (red.), *Latin American Adjustment. How Much Has Happened*, Institute of International Economics, Washington, DC 1989, s. 5–20; M.F. Gawrycki, *Ameryka Łacińska – wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania rozwoju w dekadzie lat dziewięćdziesiątych*, [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar, J. Symonides (red.), *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, s. 350–367; E. Haliżak, *Ideowe podstawy globalnego ładu międzynarodowego w gospodarce światowej – rola i znaczenie Washington Consensus*, [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar, J. Symonides (red.), *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, s. 12–30.

¹⁶¹ Zob. J. Stiglitz, *More Instruments and Broader Goals. Moving Toward the Post-Washington Consensus*, The 1998 WIDER Annual Lecture, Helsinki, Finland, January 7, 1998; W. Robinson, *Promoting Capitalist Polyarchy. The Case for Latin America*, [w:] M. Cox, J.G. Ikenberry, T. Inoguchi (red.), *American Democracy Promotion. Impulses, Strategies, and Impacts*, Oxford University Press, Oxford–New York 2000, s. 315–325; por. także M. Naim, *Fads and Fashion...*, s. 505–528.

wsparcia USA dla krajów zachodniej półkuli do poziomu średnio około 1,9 miliarda dolarów rocznie. Lwia część programów pomocowych przeznaczona była na ograniczanie przestępczości narkotykowej – w 2000 roku Stany Zjednoczone skierowały na potrzeby Andyjskiej Inicjatywy Antynarkotykowej (Andean Counterdrug Initiative) około 1,4 miliarda dolarów. Jednym z głównych odbiorców amerykańskiej pomocy zagranicznej w tym regionie było w latach 90. XX wieku pogrążone w kryzysie Haiti, które otrzymało wsparcie sięgające około 1,1 miliarda dolarów¹⁶².

Jak wspomniano, doświadczenia nieudanych powojennych prób budowy nowoczesnych ustrojów demokratycznych w krajach latynoamerykańskich skłaniały Stany Zjednoczone do podejmowania kolejnych kroków na rzecz budowy systemu kolektywnej obrony demokracji w ramach OPA. *Deklaracja w sprawie promowania demokracji i rozwoju*, przyjęta 8 czerwca 1993 roku na sesji Zgromadzenia Ogólnego OPA w Managui, uwypukliła nierozzerwalność spraw postępu społeczno-gospodarczego i demokratycznej formy rządów, zapowiadając rozszerzenie prewencyjnych działań organizacji na rzecz zapobiegania kryzysom demokracji. *Protokół z Managui* z 10 czerwca 1993 roku uzupełnił *Kartę OPA* o dodatkowe mechanizmy zinstytucjonalizowanej współpracy ekonomiczno-społecznej w ramach Międzyamerykańskiej Rady Rozwoju Integralnego (Inter-American Council for Integral Development)¹⁶³.

Według nakreślonej w 1994 roku strategii „Zaangażowania i Poszerzania” administracja Clintona wystąpiła z nowymi inicjatywami zmierzającymi do rozbudowy struktur współpracy regionalnej w hemisferze. Podczas Szczytu Ameryk 9–10 grudnia 1994 roku w Miami (pierwszego tego rodzaju spotkania od 1967 r.) przywódcy 34 państw hemisfery zadeklarowali poparcie dla idei budowy Amerykańskiej Strefy Wolnego Handlu (Free Trade Area of Americas), której podstawowe zasady miały zostać wynegocjowane do 2005 roku. W przyjętym podczas szczytu tzw. Planie działań z Miami (*Miami Plan of Action*) podkreślono rangę umacniania demokracji i ochrony praw człowieka w systemie międzyamerykańskim¹⁶⁴. Na Szczycie Ameryk w Santiago de Chile, który odbył się w dniach 18–19 kwietnia 1998 roku, podjęto szereg

¹⁶² C. Veillette, C.M. Ribando, M.P. Sullivan, *U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean*, FY2006–FY2008, CRS Report for Congress, 2007, s. 3.

¹⁶³ Zob. *Declaration of Managua for the Promotion of Democracy and Development*, AG/DEC. 4 (XXIII-O/93), Protocol of Amendment to the Charter of the Organization of American States *Protocol of Managua*, June 10, 1993, angielska wersja tych dokumentów dostępna jest pod adresem OPA, <http://www.oas.org/juridico/English/treaties/a-58.html> (dostęp: 1.09.2019); por. W. Dobrzycki, *System międzyamerykański*, s. 171–172.

¹⁶⁴ Zob. *Miami Plan of Action: First Summit of the Americas*, materiały ze szczytu dostępne są pod adresem U.S. Department of State, Summit of the Americas Documents, <http://>

ustaleń dotyczących usprawnienia implementacji przyjętych uzgodnień odnośnie do umacniania demokracji w ramach systemu międzyamerykańskiego, pod auspicjami Zespołu do spraw Promowania Demokracji i Międzyamerykańskiej Komisji Praw Człowieka¹⁶⁵. Przywódcy państw hemisfery wyrazili także poparcie dla utworzenia urzędu Specjalnego Sprawozdawcy do spraw Wolności Wypowiedzi (Special Rapporteur for Freedom of Expression) w ramach Międzyamerykańskiej Komisji Praw Człowieka¹⁶⁶.

Jak pisze Wiesław Dobrzycki, przyjęte po zakończeniu rywalizacji zimnowojennej na forum OPA porozumienia dotyczące obrony zasad porządku demokratycznego umożliwiły tej organizacji odegranie istotnej roli w rozwiązywaniu kryzysu na Haiti oraz w procesie umacniania demokratycznej formy rządów w krajach Ameryki Środkowej, w Peru i Surinamie¹⁶⁷. César Gaviria, sekretarz generalny OPA w latach 1994–2004, który wniósł znaczący wkład w podniesienie rangi promowania demokracji w hierarchii celów organizacji, ujmował rozszerzanie roli instytucji systemu międzyamerykańskiego w kwestiach obrony norm konstytucyjnych i standardów demokratycznych w kategoriach „paradygmatu demokratycznej solidarności” – czyli jako swego rodzaju konieczność wynikającą z oczekiwań narodów hemisfery w nowej erze¹⁶⁸.

Jak wskazywały raporty o strategii bezpieczeństwa USA z okresu prezydentury B. Clintona, z perspektywy Waszyngtonu podstawowym zagrożeniem dla stabilności na kontynencie oraz postępu przemian ustrojowych nowych demokracji była słabość instytucji państwowych w Ameryce Łacińskiej, utrudniająca obywatelom korzystanie z efektów liberalizacji politycznej i gospodarczej. W tym kontekście podnoszono wagę reform instytucji wymiaru sprawiedliwości, prawodawstwa i działań na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego oraz poprawy poziomu edukacji. Strategia bezpieczeństwa USA przypisywała bardzo istotne znaczenie umacnianiu systemu cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi w krajach latynoamerykańskich, czemu służyć miały programy pomocy bilateralnej oraz mechanizmy współpracy wielostronnej – a zwłaszcza regularne konferencje ministrów obrony

www.state.gov/p/wha/rls/59683.htm (dostęp: 1.09.2019); por. informacje pod adresem Free Trade Area of Americas, http://www.ftaa-alca.org/alca_e.asp (dostęp: 1.09.2019).

¹⁶⁵ Dokumentacja dotycząca szczytów dostępna jest pod adresem Summit of Americas, <http://www.summit-americas.org/chiledec.htm> (dostęp: 1.09.2019).

¹⁶⁶ Zob. materiały pod adresem Inter-American Commission on Human Rights, <http://www.cidh.org/Relatoria/index.asp?IID=1> (dostęp: 1.09.2019).

¹⁶⁷ W. Dobrzycki, *System międzyamerykański*, s. 328–330.

¹⁶⁸ Zob. C. Gaviria, *Secretary General of the OAS at the Opening of the „Conference of Americas”*, Washington, DC, March 5, 1998 – tekst wystąpienia dostępny jest pod adresem OPA, <http://www.oas.org/speeches/speech.asp?sCodigo=02-0207> (dostęp: 1.09.2019).

państw amerykańskich (Defense Ministerial of the Americas – DMA)¹⁶⁹. Podczas pierwszego spotkania amerykańskich ministrów obrony – stanowiącego uzupełnienie procesu Szczytów Ameryk – które odbyło się w lipcu 1995 roku w Williamsburgu w stanie Virginia, przyjęto sześć fundamentalnych zasad mówiących o wadze ochrony demokratycznej formy rządów dla bezpieczeństwa zbiorowego, nienaruszalności reguły cywilnej kontroli nad armią, przejrzystości budżetów wojskowych i dążeniu do pogłębiania regionalnej współpracy w sprawach obronnych¹⁷⁰.

Po 1992 roku przedmiotem szczególnej uwagi Waszyngtonu pozostawały problemy kryzysu wewnętrznego w rządzonym przez juntę wojskową Haiti oraz braku postępów przemian politycznych na Kubie. Problemy tych państw ujmowane były w amerykańskiej strategii bezpieczeństwa w kategoriach wyzwań dla polityki promowania demokracji, choć – jak się wydaje – większą rolę w formowaniu polityki Stanów Zjednoczonych wobec Hawany i Port-au-Prince odgrywały względy prestiżowe oraz dążenia do ograniczenia ponoszonych przez USA kosztów związanych z napływem nielegalnych imigrantów. W wypadku problemu haitańskiego Waszyngton oparł się na mechanizmach współpracy wielostronnej w ramach ONZ i OPA, co umożliwiło przeprowadzenie wzorcowej pod wieloma względami interwencji, przywracającej elementarne procedury demokratyczne. W odniesieniu do kwestii kubańskiej Stany Zjednoczone podtrzymały unilateralny kurs polityczny, nie osiągając wymiernych rezultatów i antagonizując sojuszników z obszaru euroatlantyckiego¹⁷¹.

4.5.2. Amerykańska polityka promowania demokracji na Haiti po 1992 roku

Podczas kampanii wyborczej z 1992 roku Clinton atakował wstrzemięźliwą politykę ówczesnego gospodarza Białego Domu wobec sytuacji Haiti – odnośząc się m.in. do tragedii uchodźców haitańskich, która zwracała uwagę ame-

¹⁶⁹ Zob. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, White House, February 1995, s. 23–30; *A National Security Strategy for the New Century*, White House, October 1998, s. 48–51.

¹⁷⁰ Zob. materiały dotyczące konferencji ministrów obrony państw amerykańskich pod adresem Department of State, Defense Ministerial of the Americas, <http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/2006/71508.htm> (dostęp: 1.09.2019); Department of State, *First Conference of Ministers of Defense of the Americas: The Williamsburg Principles*, July 24, 1995, <http://www.state.gov/p/wha/rls/71542.htm> (dostęp: 1.09.2019).

¹⁷¹ Zob. S. Kaufman Purcell, *Cuba*, [w:] R.N. Haass (red.), *Economic Sanctions and American Diplomacy*, Council on Foreign Relations, New York 1998, s. 35–55; W.G. Hyland, *Clinton's World...*, s. 59–65; por. także J. Dobbins (et al.), *America's role in Nation-Building. From Germany to Iraq*, RAND 2003, s. 83–85.

rykańskiej opinii publicznej – lecz po objęciu prezydentury nie kwapił się do podjęcia aktywnych działań na rzecz przywrócenia do władzy J.-B. Aristide’a¹⁷². Jak oceniał James Dobbins, który w latach prezydentury Clintona zajmował wysokie stanowiska w Departamencie Stanu, twierdzenia Waszyngtonu o tym, że celem zaangażowania USA w sprawy Haiti było przywrócenie demokracji, tylko w części oddawały rzeczywisty stan rzeczy¹⁷³. Na politykę administracji wpływały przede wszystkim problem fali uchodźców z Haiti, a także aktywność tzw. *black caucus* – sympatyzującego ze sprawą J.-B. Aristide’a kongresowego lobby reprezentującego czarnoskórych Amerykanów¹⁷⁴. Od obalenia prezydenta Aristide’a w 1991 roku do 1994 roku Haiti opuściło na małych łódkach około 68,5 tysiąca osób; USA umieściły część uchodźców w Guantanamo, ale wkrótce zabrakło dla nich miejsca¹⁷⁵. Administracja Clintona – podobnie jak jej poprzednicy – usiłowała zawracać część uchodźców z powrotem na wyspę, niemniej skala problemu zmusiła Biały Dom do zwiększenia presji na haitański reżim, z wykorzystaniem embarga handlowego i zamrażania ulokowanych za granicą zasobów finansowych Haiti¹⁷⁶.

Polityka haitańskiej junty, która usiłowała zalegitymizować swoje rządy, organizując w styczniu 1993 roku wybory parlamentarne, budziła coraz poważniejszy sprzeciw ciał międzynarodowych¹⁷⁷. Pod auspicjami ONZ 3 lipca 1993 roku udało się wynegocjować porozumienie (tzw. *Governors Islands Accord*) między Aristide’em a przywódcą junty gen. Cédrasem, na mocy którego powrót prezydenta Aristide’a do władzy miał się odbywać etapami do 30 października 1993 roku. Administracja Clintona uznała to porozumienie za duży sukces, niemniej wkrótce ponownie zaostrzył się konflikt między siłami junty a zwolennikami legalnego prezydenta i proces pokojowy został zatrzymany przez haitańskich wojskowych. Niewielka misja ONZ, w której brali udział żołnierze amerykańscy i kanadyjscy, obawiała się zejść na ląd w Port-au-Prince, ponieważ na nabrzeżu słysząc było wrogie okrzyki lokalnych bojówek. Wpływ

¹⁷² W.G. Hyland, *Clinton's World...*, s. 60.

¹⁷³ J. Dobbins (et al.), *America's role in Nation-Building. From Germany to Iraq*, RAND 2003, s. 72–73.

¹⁷⁴ Por. S. Holmes, *With Persuasion and Muscle, Black Caucus Reshapes Haiti Policy*, „The New York Times”, July 14, 1994, <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9801EFD9133FF937A25754C0A962958260> (dostęp: 1.09.2019); *Black Caucus Urges Tougher Haiti Policy*, „The New York Times”, March 23, 1994, <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9A07E7D8123CF930A15750C0A962958260> (dostęp: 1.09.2019).

¹⁷⁵ J. Dobbins (et al.), *America's role in Nation-Building. From Germany to Iraq*, RAND 2003, s. 72; G. Rose, *Haiti*, [w:] R.N. Haass (red.), *Economic Sanctions...*, s. 63–64.

¹⁷⁶ W.G. Hyland, *Clinton's World...*, s. 60.

¹⁷⁷ J. Kukulka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 640–641.

na fiasko implementacji porozumień z 3 lipca 1993 roku miały problem Somalii i obawy administracji przed uwikłaniem się w kolejną wojnę domową¹⁷⁸. Jak zauważył W. Hyland, w polityce Clintona wobec Haiti można było dostrzec stopniowe odchodzenie od wilsonowskich haseł w kierunku chłodnej i realistycznej oceny sytuacji z perspektywy interesów USA¹⁷⁹.

Po nieudanej operacji z października 1993 roku haitańska junta podjęła kolejne próby usankcjonowania *status quo*, starając się w maju 1994 roku wprowadzić na urząd tymczasowego prezydenta. Brak woli puczystów do przywrócenia do władzy legalnej głowy państwa powodował, że rosło poparcie międzynarodowe dla bardziej zdecydowanych działań wobec Haiti. W dniu 31 lipca 1994 roku Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęła popieraną przez USA rezolucję 940, która upoważniła siły międzynarodowe do umożliwienia powrotu prezydenta Aristide'a do władzy i odsunięcia junty¹⁸⁰. Decydującą rolę w wykonaniu postanowień RB ONZ odegrała administracja Clintona, która utrzymała twardą linię wobec reżimu w Port-au-Prince wbrew wewnętrznej opozycji sprzeciwiających się zaangażowaniu na Haiti republikanów oraz krytycznemu stosunkowi części państw OPA do interwencji¹⁸¹.

W dniu 15 września 1994 roku Clinton ogłosił ultimatum pod adresem haitańskich wojskowych, dając wyraz swojej determinacji w sprawie Aristide'a. Już 18 września występujący jako mediator były prezydent J. Carter zawarł w Port-au-Prince porozumienie z gen. Cédrasem, na mocy którego pod amerykańskim nadzorem miał nastąpić powrót legalnego prezydenta do władzy. Dzięki temu 19 września USA, które z mandatu RB ONZ stanęły na czele wielonarodowych sił pokojowych na Haiti (Multinational Force Haiti), mogły bez przeszkód rozpocząć misję przywracania konstytucyjnego porządku w tym kraju w ramach operacji „Podtrzymanie Demokracji” (*Operation Uphold Democracy*). Po ogłoszeniu przez parlament amnestii dla członków junty gen. Cédras oddał władzę, a 17 października do Haiti powrócił prezydent Aristide¹⁸².

¹⁷⁸ W.G. Hyland, *Clinton's World...*, s. 60–61; J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 640–641; por. *Operation Uphold Democracy*, materiały pod adresem GlobalSecurity.org, http://www.globalsecurity.org/military/ops/uphold_democracy.htm (dostęp: 1.09.2019).

¹⁷⁹ W.G. Hyland, *Clinton's World...*, s. 65.

¹⁸⁰ J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 640–641.

¹⁸¹ W.G. Hyland, *Clinton's World...*, s. 63; J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 640–641.

¹⁸² W.G. Hyland, *Clinton's World...*, s. 63; J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 640–641; A. Patek, J. Rydel, J.J. Węc (red.), *Najnowsza historia świata...*, s. 926.

Po rozpoczęciu misji administracja Clintona wniosła sankcje gospodarcze wobec Haiti oraz podjęła działania na rzecz uruchomienia międzynarodowej pomocy dla zrujnowanej republiki. Realizację skutecznego programu odbudowy haitańskiej gospodarki utrudniała słabość instytucji rządowych, która powodowała, że znaczna część pomocy międzynarodowej dla Haiti była przekazywana przez organizacje pozarządowe, m.in. afiliowane przy Narodowym Funduszy na rzecz Demokracji przybudówki Partii Demokratycznej i Republikańskiej. Dzięki zaangażowaniu USA i wspólnoty międzynarodowej udało się osiągnąć postęp w stabilizacji porządku demokratycznego na Haiti. W grudniu 1995 roku odbyły się wybory prezydenckie i parlamentarne, w których wyniku J.-B. Aristide przekazał urząd prezydenta René Prévalowi. Pomimo problemów technicznych z organizacją głosowań administracja Clintona uznała haitańskie wybory za sukces. W wyniku operacji „Podtrzymanie Demokracji” udało się także doprowadzić do podniesienia standardów ochrony praw człowieka¹⁸³. Interwencja prowadzona pod kierunkiem USA zakończyła się 31 marca 1995 roku, kiedy Stany Zjednoczone przekazały zadania stabilizacyjne misji policyjnej ONZ (United Nations Mission on Haiti – UNMIH), w której również brali udział amerykańscy żołnierze¹⁸⁴. Jak podaje G. Rose, koszty działań realizowanych pod przywództwem USA na Haiti do początku 1996 roku wyniosły ponad miliard dolarów¹⁸⁵.

Pomimo uzyskanych postępów sytuacja polityczna Haiti pozostała daleka od stabilizacji. Zabiegi amerykańskie zmierzające do utrwalenia porządku demokratycznego w tym kraju utrudnił wewnętrzny spór między administracją a zdominowanym przez republikanów Kongresem, który od listopada 1994 roku usiłował kształtować politykę USA wobec Port-au-Prince. Zaostrzenie przez Kongres warunków przyznawania amerykańskiej pomocy zagranicznej dla Haiti wpłynęło na ograniczenie faktycznego wsparcia dla procesu przemian w zmagającej się ze skutkami wieloletniego kryzysu gospodarczego republice¹⁸⁶. Niestabilność polityczna Haiti zmusiła w 1997 roku RB ONZ do przedłużenia misji stabilizacyjnej. Konflikty wewnętrzne uniemożliwiły przeprowadzenie zaplanowanych na 1999 rok wyborów

¹⁸³ J. Dobbins (et al.), *America's role in Nation-Building. From Germany to Iraq*, RAND 2003, s. 74–83.

¹⁸⁴ BBC News, *Jean Bertrand Aristide*, February 29, 2004, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/3379135.stm> (dostęp: 1.09.2019); por. *Operation Uphold Democracy*, GlobalSecurity.org, http://www.globalsecurity.org/military/ops/uphold_democracy.htm (dostęp: 1.09.2019).

¹⁸⁵ G. Rose, *Haiti*, s. 71.

¹⁸⁶ J. Dobbins (et al.), *America's role in Nation-Building. From Germany to Iraq*, RAND 2003, s. 79–80.

parlamentarnych. W wyniku wyborów prezydenckich z 2000 roku, zbojkotowanych przez znaczną część sił politycznych, urząd prezydenta ponownie objął J.-B. Aristide, który nie zdołał doprowadzić do stabilizacji kraju¹⁸⁷.

Działania międzynarodowe prowadzone pod przywództwem USA na Haiti pod wieloma względami mogły zostać uznane za modelowy przykład nowoczesnych metod przywracania zaburzonego porządku demokratycznego, jednak w dłuższej perspektywie zabiegi Waszyngtonu oraz aktorów międzynarodowych okazały się niewystarczające w odniesieniu do strukturalnego niedowład państwa haitańskiego i jego cywilizacyjnego zacofania, które przesądziło o zahamowaniu postępów przemian politycznych w tym kraju¹⁸⁸.

4.5.3. Promocja demokracji a główne problemy stosunków amerykańsko-kubańskich po 1992 roku

Kuba jako kraj znajdujący się na uboczu demokratycznych przemian, które do początku lat 90. XX wieku ogarnęły wszystkie inne państwa Karaibów i Ameryki Łacińskiej, pozostawała przedmiotem nieustających zabiegów Waszyngtonu, domagającego się od władz w Hawanie liberalizacji polityki wewnętrznej. Jak wspomniano, po utracie pomocy gospodarczej Związku Radzieckiego reżim Castro stanął na krawędzi bankructwa; by ratować gospodarkę, podjął próbę wyjścia z międzynarodowej izolacji oraz zbliżenia z USA. Od początku 1993 roku na Kubie można było obserwować oznaki liberalizacji gospodarczej i nieznacznych reform politycznych. W dniu 24 lutego 1993 roku, na mocy nowego prawa wyborczego z 1992 roku, odbyły się bezpośrednie wybory do Zgromadzenia Narodowego. Nowy parlament, wybrany w głosowaniu przeprowadzonym pod kontrolą Komunistycznej Partii Kuby, odnowił mandat Fidela Castro jako głowy państwa¹⁸⁹. Hawana złagodziła represje wobec dysydentów i rozpoczęła działania dyplomatyczne zmierzające do pozyskania międzynarodowego poparcia dla zniesienia amerykańskich sankcji nałożonych na Kubę¹⁹⁰.

Restrykcje handlowe USA wobec Kuby pozostawały przedmiotem poważnych kontrowersji zarówno w amerykańskiej debacie wewnętrznej, jak i na forum mię-

¹⁸⁷ *Ibidem*, s. 79–80; J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 640–641 i 831; zob. także BBC News, *Jean Bertrand Aristide*, February 29, 2004, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/3379135.stm> (dostęp: 1.09.2019).

¹⁸⁸ Zob. G. Rose, *Haiti*, s. 73; K. Michałek, *Amerykańskie stulecie...*, s. 736–737; J. Dobbins (et al.), *America's role in Nation-Building. From Germany to Iraq*, RAND 2003, s. 72–73.

¹⁸⁹ Inter-Parliamentary Union, *Cuba: Parliamentary Chamber*, Asamblea nacional del Poder Popular, 1993, informacje dostępne pod adresem Inter-Parliamentary Union, http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2079_93.htm (dostęp: 1.09.2019).

¹⁹⁰ J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 642–643.

dzynarodowym. Przyjęta we wrześniu 1992 roku Ustawa o demokracji kubańskiej była oceniana jako sukces lobby kubańskich emigrantów, którzy zabiegali o zastrzeżenie sankcji, licząc na to, że krach gospodarczy doprowadzi do upadku reżimu w Hawanie. Polityka surowych sankcji wobec Kuby nie była jednak zgodna z interesami amerykańskiego biznesu, budziła także sprzeciw innych państw zachodniej półkuli (zwłaszcza Kanady i Meksyku) oraz partnerów europejskich¹⁹¹.

W 1993 roku w stosunkach kubańsko-amerykańskich na czoło wysunął się problem fali emigrantów, którzy usiłowali przedostać się z Kuby do USA. Zgodnie z porozumieniem podpisanym 9 września 1994 roku Stany Zjednoczone zgodziły się przyjmować nie mniej niż 20 tysięcy kubańskich przybyszów rocznie, a rząd w Hawanie zobowiązał się podjąć działania na rzecz ograniczenia fali emigracji; uzgodniono także zasady współpracy dotyczącej dobrowolnego powrotu emigrantów na Kubę¹⁹².

Wzrost inwestycji zagranicznych na Kubie po 1993 roku przyczynił się do odnowienia sporów dotyczących znacjonalizowanej po rewolucji kubańskiej własności firm i obywateli amerykańskich na wyspie, której część w wyniku zmiany polityki Hawany znalazła się w obrocie gospodarczym. Od września 1995 roku w Kongresie trwały prace nad projektem ustawy *Cuba Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act* – tzw. ustawy Helmsa–Burtona¹⁹³, która przewidywała sankcje nałożone na osoby i przedsiębiorstwa korzystające ze znacjonalizowanej własności amerykańskiej na Kubie. Biały Dom – podobnie jak demokratyczna mniejszość w Kongresie – był sceptyczny wobec tego projektu, ale po tragicznym incydencie dotyczącym zestrzelenia amerykańskich awionetek przez kubańskie siły powietrzne¹⁹⁴ prezydent Clinton podpisał ustawę 12 marca 1996 roku. Prawo Helmsa–Burtona stało się powodem poważnych napięć między USA a krajami UE, Kanadą, Meksykiem i państwami Ameryki Łacińskiej ze względu na powstałe w jego efekcie utrudnienia dla zagranicznych firm inwestujących na Kubie. Spór między USA a UE dotyczący ustawy Helmsa–Burtona oparł się o WTO, ale w kwietniu

¹⁹¹ S. Kaufman Purcell, *Cuba*, s. 52–54.

¹⁹² R.E. Wasem, *Cuban Migration Policy and Issues*, CRS, 2006; J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 642–643.

¹⁹³ Od nazwisk republikańskich polityków – senatora Jessego Helmsa i kongresmena Dana Burtona.

¹⁹⁴ 24 lutego 1996 r. kubańskie samoloty wojskowe zestrzeliły awionetki pilotowane przez członków grupy *Brothers to the Rescue* złożonej z Amerykanów pochodzenia kubańskiego. Incydent spowodował znaczne pogorszenie relacji na linii Waszyngton–Hawana i reperkusje strony amerykańskiej, m.in. zamrożenie kubańskich aktywów w USA. M. Sullivan, M. Taft-Morales, *Cuba: Issues and Legislation in the 106th Congress*, CRS 2001, s. 8, https://www.everycrsreport.com/files/20010111_RL30628_89a-55156d84e50d727f9d6af178a523f3d09f060.pdf (dostęp: 10.11.2020).

1997 roku stronom udało się osiągnąć kompromis dotyczący stosowania nowych przepisów. Oceny ustawy z 1996 roku pozostały krytyczne – zwracano uwagę m.in. na jej nieskuteczność w zakresie promowania demokracji, która formalnie miała być dalekosiężnym celem przepisów Helmsa–Burtona. Zwiększenie jednostronnej presji USA na kubański reżim z użyciem kontrowersyjnych z punktu widzenia prawa międzynarodowego regulacji doprowadziło do dalszego zaostrzenia stosunków bilateralnych i wzrostu sympatii międzynarodowej dla Kuby¹⁹⁵.

W dziedzinie promowania demokracji na Kubie lepsze świadectwo wystawiały administracji Clintona działania podejmowane od 1996 roku pod kierunkiem Amerykańskiej Agencji Rozwoju Międzynarodowego na mocy Ustawy o demokracji kubańskiej. W ramach programu prowadzonego od 1995 do kwietnia 2000 roku USAID przekazała ponad 6,4 miliona dolarów na wspieranie przemian na Kubie¹⁹⁶. Pierwszy grant USAID dotyczący Kuby został przyznany w 1995 roku amerykańskiej organizacji pozarządowej Freedom House¹⁹⁷. Dodatkowym źródłem finansowania dla organizacji pozarządowych zaangażowanych w sprawy budowy kubańskiej demokracji były dotacje Narodowego Funduszu na rzecz Demokracji, które w latach 1993–2000 utrzymywały się na poziomie kilkuset tysięcy dolarów rocznie¹⁹⁸. Program realizowany pod kierunkiem USAID przewidywał przede wszystkim wzmocnienie organizacji zajmujących się ochroną praw człowieka na Kubie, w tym organizacji pozarządowych działających w kręgach kubańskiej diaspory. Pozostałe środki agencji zostały przydzielone m.in. na cele dotyczące rozwoju wolnych mediów i związków zawodowych na Kubie¹⁹⁹.

W styczniu 1997 roku prezydent Clinton przedstawił Kongresowi przygotowany przez USAID raport *Support for a democratic transition in Cuba*, w którym zawarte zostały główne kierunki amerykańskich działań na rzecz demokratyzacji wyspy oraz ogólna wizja transformacji socjalistycznego państwa w nowoczesną demokrację o gospodarce rynkowej. Jak zapisano w raporcie, wsparcie USA miało polegać przede wszystkim na finansowaniu działalności organizacji

¹⁹⁵ M. Sullivan, M. Taft-Morales, *Cuba: Issues and Legislation in the 106th Congress*, CRS 2001; zob. także informacje pod adresem Department of State, Bureau of Western Hemisphere Affairs, Cuba, August 2008, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2886.htm> (dostęp: 1.09.2019); J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 642–645; S. Kaufman Purcell, *Cuba*, s. 48–54.

¹⁹⁶ *Evaluation of the USAID Cuba Program*, PriceWaterhouseCoopers, 2000, raport dostępny pod adresem USAID, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDABW221.pdf (dostęp: 1.09.2019).

¹⁹⁷ Zob. materiały pod adresem USAID, *Cuba*, <http://www.usaid.gov/pubs/bj2001/lac/cu/> (dostęp: 1.09.2019).

¹⁹⁸ NED Grants, *Democracy Projects Database: Cuba, 1993–2000*, dane dotyczące grantów pod adresem Narodowego Funduszu na rzecz Demokracji, www.ned.org (dostęp: 1.09.2019).

¹⁹⁹ *Evaluation of the USAID Cuba Program*, PriceWaterhouseCoopers, 2000.

pozarządowych zaangażowanych w sprawy ochrony praw człowieka, przestrzeganie zasad praworządności i reform gospodarczych na Kubie. W rezultacie zmiany reżimu w Hawanie oraz powstania rządu dokonującego właściwych przemian politycznych i gospodarczych Kuba mogłaby liczyć na szybki napływ zagranicznego kapitału o wartości od 4 do 8 miliardów dolarów²⁰⁰.

Reżim w Hawanie nie okazywał woli dokonania daleko idących przemian politycznych – w 1997 roku piąty kongres Komunistycznej Partii Kuby opowiedział się za utrzymaniem systemu jednopartyjnego, lecz zrezygnował z walki z Kościołem²⁰¹. Szansy na liberalizację polityki wewnętrznej na Kubie upatrywano w wizycie Jana Pawła II, który odbył pielgrzymkę na wyspę w dniach 12–25 stycznia 1998 roku. W tym samym miesiącu przeprowadzono wybory do kubańskiego Zgromadzenia Narodowego (nad którymi ścisłą kontrolę sprawowała nadal Komunistyczna Partia Kuby²⁰²). Odpowiadając na wezwanie papieża do nowego otwarcia w relacjach z Kubą, w marcu 1998 roku administracja Clintona złagodziła politykę izolacji wyspy, znosząc część ograniczeń dotyczących przesyłek pieniężnych i podróży; zapowiedziano także dalsze działania na rzecz transformacji reżimu w Hawanie. W styczniu 1999 roku Stany Zjednoczone wykonały kolejny krok w kierunku rozwoju stosunków z Kubą, ułatwiając dokonywanie przekazów pieniężnych dla kubańskich krewnych mieszkańców USA i dostawy żywności oraz rozszerzając kontakty akademickie, sportowe i naukowe z wyspą. Przejściowe napięcia w stosunkach amerykańsko-kubańskich wywołała tzw. afera Gonzáleza – trwający od kwietnia do czerwca 2000 roku spór o miejsce zamieszkania kubańskiego chłopca, który ostatecznie wrócił na Kubę²⁰³.

Bardzo korzystną zmianą z punktu widzenia reżimu Castro było objęcie władzy w Wenezueli przez lewicowego populistę Hugo Cháveza, który w grudniu 1998 roku wygrał wybory prezydenckie. Chávez, głoszący hasła walki z dominacją USA i neoliberalnym modelem rozwoju, umożliwił Kubie zakup wenezuelskiej ropy na preferencyjnych warunkach, przedłużając byt dyktatury w Hawanie²⁰⁴.

²⁰⁰ W.J. Clinton, *Support for a democratic transition in Cuba*, Report to Congress, January 28, 1997, publikacja dostępna pod adresem GlobalSecurity.org, <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/cuba/970128-transition.htm> (dostęp: 1.09.2019); por. także J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 644–645.

²⁰¹ M. Sullivan, M. Taft-Morales, *Cuba: Issues and Legislation in the 106th Congress*, CRS 2001, s. 5, https://www.everycrsreport.com/files/20010111_RL30628_89a55156d84e50d727f9d6af178a523f3d09f060.pdf (dostęp: 10.11.2020).

²⁰² *Ibidem*.

²⁰³ *Ibidem*; por. J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 828–830.

²⁰⁴ M. Sullivan, M. Taft-Morales, *Cuba: Issues and Legislation In the 106th Congress*, CRS 2001; por. J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych...*, s. 644–645.

U schyłku prezydentury Clintona wydawało się jasne, że dotychczasowa polityka amerykańska nie przyniosła rezultatów w postaci złagodzenia polityki reżimu Castro wobec dysydentów; nie odnotowano także znaczących postępów w zakresie ochrony praw człowieka na Kubie. Jak wskazywały raporty oceniające efektywność amerykańskich programów promowania demokracji na Kubie, główną przeszkodą w realizacji działań na rzecz przemian politycznych były represje kubańskiego aparatu bezpieczeństwa, który skutecznie utrudniał przekazywanie wsparcia dla opozycji politycznej. Znakomitym orężem Hawany w walce z przeciwnikami reżimu stało się tzw. Prawo 88 z 1999 roku, czyli Prawo o obronie niepodległości narodowej i gospodarki Kuby²⁰⁵, rozszerzające sankcje karne wobec osób i organizacji korzystających z zagranicznego wsparcia²⁰⁶. Do sukcesów amerykańskich programów promowania demokracji zaliczono otwarcie Kubańczykom szerszego dostępu do informacji, ożywienie kontaktów z kubańskimi organizacjami społecznymi i poszerzenie zainteresowania sprawami kubańskimi w USA²⁰⁷.

4.6. Ograniczenia amerykańskiej polityki promowania demokracji w latach prezydentury Billa Clintona

4.6.1. Prymat amerykańskich interesów strategicznych nad promocją demokracji w polityce międzynarodowej Clintona

Niezależnie od oficjalnych komunikatów w hierarchii celów administracji Clintona promocja demokracji musiała ustępować ważniejszym interesom narodowym. Rangę spraw demokratyzacji warunkowały amerykańskie

²⁰⁵ W oryginale: *Ley No. 88 de Protección de la independencia nacional y la economía de Cuba*, tekst ustawy dostępny jest pod adresem Florida State University, Center for the Advancement of Human Rights, Rule of Law and Cuba, <http://www.ruleoflawandcuba.fsu.edu/law-88.cfm> (dostęp: 1.09.2019).

²⁰⁶ *The Backlash Against Democracy Assistance*, A report prepared by the National Endowment for Democracy for Senator Richard G. Lugar, Chairman Committee on Foreign Relations, United States Senate, June 8, 2006, National Endowment for Democracy, Washington, DC 2006; por. M. Sullivan, M. Taft-Morales, *Cuba: Issues and Legislation In the 106th Congress*, CRS 2001.

²⁰⁷ *Evaluation of the USAID Cuba Program*, PriceWaterhouseCoopers, 2000; zob. także United States Government Accountability Office, *U.S. Democracy Assistance for Cuba Needs Better Management and Oversight*, Report to Congressional Requesters, November 2006.

priorytety w dziedzinie szeroko rozumianej polityki bezpieczeństwa, a zwłaszcza cele dotyczące ochrony interesów ekonomicznych i dostępu do surowców naftowych²⁰⁸. Jak wspomniano, Bill Clinton doprowadził do znaczącego podniesienia wagi kwestii gospodarczych w polityce zagranicznej Waszyngtonu. W styczniu 1993 roku prezydent Clinton utworzył Narodową Radę Ekonomiczną (National Economic Council – NEC)²⁰⁹ – nowy organ koordynujący kształtowanie wewnętrznej i zewnętrznej polityki gospodarczej, którym kierował specjalny asystent prezydenta stojący na czele struktury uformowanej na podobieństwo Rady Bezpieczeństwa Narodowego²¹⁰. Jak stwierdza I.M. Destler, wzmocnienie agend egzekutywy zajmujących się kwestiami ekonomicznymi ujawniało dążenie Clintona do nadania większej autonomii celom gospodarczym w stosunku do tradycyjnych celów polityki zagranicznej i mocniejszego osadzenia interesów amerykańskiej gospodarki w *Strategii bezpieczeństwa narodowego*²¹¹.

Przekonania Clintona, który nie widział rozdziału między polityką a ekonomią, odcisnęły silne piętno na sferze promowania demokracji – zwłaszcza po fiasku interwencji w Somalii, kiedy idee liberalno-internacjonalistyczne budziły coraz większe zastrzeżenia amerykańskiej opinii publicznej²¹². Cele dotyczące dyskontowania korzyści ekonomicznych z wiodącej roli USA w procesach globalizacji oraz szczególnej pozycji Waszyngtonu w stosunkach międzynarodowych w wielu wypadkach kłóciły się z polityką wspierania przemian politycznych za granicą, której skuteczność wymagała długoletniego zaangażowania opartego na fundamencie uniwersalistycznym. W latach prezydentury Clintona można było dostrzec dysonans między działaniami jego administracji na rzecz maksymalizacji korzyści z globalizacji dla gospodarki amerykańskiej a polityką przywództwa USA w budowie liberalnego porządku międzynarodowego.

Podniesienie rangi spraw ekonomicznych w polityce zagranicznej miało wpływ m.in. na stosunki USA z ChRL, w których dominującym czynnikiem

²⁰⁸ F. Fukuyama, M. McFaul, *Should Democracy be Promoted or Demoted?*, „The Washington Quarterly” 2007/2008, vol. 31, no. 1, s. 29–30.

²⁰⁹ Por. informacje pod adresem National Economic Council, <http://www.whitehouse.gov/nec/> (dostęp: 1.09.2019).

²¹⁰ J. Rosati, S. Twig, *The Presidency and U.S. Foreign Policy after the Cold War*, [w:] J.M. Scott (red.), *After the End. Making U.S. Foreign Policy in the Post-Cold War World*, Duke University Press, Durham–London 1998, s. 51.

²¹¹ I.M. Destler, *Foreign Economic Policy Making under Bill Clinton*, [w:] J.M. Scott (red.), *After the End...*, s. 89–90.

²¹² Por. J. Rosati, J. Scott, *The Politics of United States Foreign Policy*, Thomson Wadsworth, Belmont 2007, s. 260–265.

stały się interesy handlowe²¹³. Negatywne z punktu widzenia polityki promowania demokracji skutki prymatu spraw gospodarczych widoczne były także w polityce USA wobec Rosji i krajów Ameryki Łacińskiej²¹⁴. W strategii Waszyngtonu szczególne znaczenie zyskała kwestia dostępu do surowców energetycznych, która w coraz większym stopniu wpływała na kierunki amerykańskiej polityki zagranicznej – nie tylko w regionie Zatoki Perskiej i basenu kaspijskiego, ale także w Afryce Subsaharyjskiej (Nigeria) oraz w Ameryce Środkowej i Południowej (Meksyk i Wenezuela). Waga cen ropy naftowej dla kondycji gospodarki amerykańskiej – i całej gospodarki światowej – znalazła odbicie w założeniach polityki USA wobec Iraku i regionu bliskowschodniego, która okazała się piętą achillesową pozimnowojennej polityki zagranicznej Waszyngtonu²¹⁵.

4.6.2. Kwestia zmiany reżimu w amerykańskiej polityce wobec Iraku w latach 1993–2000

Zagrożenia dla amerykańskich interesów na Bliskim Wschodzie ze strony Iraku i Iranu zostały przez administrację Clintona wpisane w ramy wyzwań dla porządku międzynarodowego powodowanych przez „kraje zbójeckie” (czy też „bandyckie”) – czyli autorytarne, opresyjne rządy, które poprzez środki terroru i posiadaną broń masowego rażenia destabilizowały stosunki regionalne. Zgodnie ze strategią bezpieczeństwa USA z okresu administracji Clintona Stany Zjednoczone miały ograniczać zakres oddziaływania „reżimów zbójeckich” i podejmować naciski – z wykorzystaniem sankcji oraz innych stosownych narzędzi – przyczyniające się do ich transformacji²¹⁶. W latach administracji Clintona USA prowadziły politykę podwójnego powstrzymywania wobec Iraku i Iranu – zaliczonych do kategorii państw „zbójeckich” – mając na uwadze nieprzewidywalną naturę rządów w Bagdadzie i Teheranie, stwarzających potencjalne zagrożenie dla stabilności dostaw surowców z regionu Zatoki Perskiej na światowe rynki²¹⁷.

²¹³ J.T. Rourke, R. Clark, *Making U.S. Foreign Policy toward China in the Clinton Administration*, [w:] J.M. Scott (red.), *After the End...*, s. 221.

²¹⁴ A. Bryc, *Polityka wobec Rosji...*, s. 84–93; J. Goldgeier, M. McFaul, *Power and Purpose...*, s. 212–213 i 236–238; M.F. Gawrycki, *Ameryka Łacińska...*, s. 350–367.

²¹⁵ Por. R.D. Sokolsky (red.), *The United States and the Persian Gulf. Reshaping Security Strategy for the Post-Containment Era*, National Defense University Press, Washington, DC 2003, s. 4; F. Cameron, *U.S. Foreign Policy after the Cold War. Global Hegemon or Reluctant Sheriff?*, Routledge, London–New York 2002, s. 129–130 i 166–167.

²¹⁶ A. Lake, *From Containment to Enlargement*, remarks at Johns Hopkins University, SAIS, September 21, 1993, US Department of State, Dispatch 4, no. 39, September 27, 1993; idem, *Confronting Backlash States*, „Foreign Affairs” 1994, vol. 73, no. 2, s. 45–53.

²¹⁷ Por. R.D. Sokolsky (red.), *The United States and the Persian Gulf...*, s. 4; F. Cameron, *U.S. Foreign Policy...*, s. 166–167.

Kwestia zmiany reżimu w Bagdadzie była rozważana przez administrację G.H.W. Busha podczas I wojny w Zatoce Perskiej, jednak przeważyły wówczas obawy przed wybuchem wojny domowej w Iraku, która mogłaby doprowadzić do zaangażowania USA w długotrwały konflikt wyznaniowy i etniczny. Niemniej od 1991 roku Stany Zjednoczone utrzymywały obecność w irackim Kurdystanie i udzielały poparcia środowiskom politycznym zmierzającym do odsunięcia od władzy reżimu S. Husajna. Od 1992 roku USA finansowały kierowany przez A. Chalabiego Iracki Kongres Narodowy, usiłując także doprowadzić do zjednoczenia irackiej opozycji i stronnictw kurdyjskich przeciwko dyktaturze partii Baas²¹⁸. W sierpniu 1996 roku nastąpił krach amerykańskiej polityki wymierzonej w reżim w Bagdadzie – siły bezpieczeństwa Husajna zdołały zapobiec próbie zamachu stanu i spacyfikować opozycję w irackim Kurdystanie²¹⁹. W konsekwencji sporów dotyczących celowości sankcji nałożonych na Irak w latach 1990–1991 Waszyngton nie był także w stanie utrzymać międzynarodowego poparcia dla prowadzonej polityki wobec Bagdadu. Propaganda Husajna, kreującego się na ofiarę USA i mocarstw zachodnich, umożliwiła Irakowi pozyskanie sympatii opinii publicznej w niektórych krajach arabskich²²⁰.

Napięcia związane z podejmowanymi przez Bagdad próbami uniknięcia nałożonych nań przez RB ONZ zobowiązań dotyczących eliminacji broni masowego rażenia spowodowały wzrost poparcia w USA dla zaostrzenia polityki wobec reżimu S. Husajna. Zdominowany przez republikanów Kongres domagał się większej aktywności administracji w ograniczaniu zagrożeń ze strony Iraku. Do najbardziej aktywnych zwolenników zdecydowanych działań zmierzających do odsunięcia od władzy Husajna należeli neokonserwatyści głoszący wizję globalnej hegemonii USA i republikańscy „jastrzębie” – m.in. dawni urzędnicy administracji G.H.W. Busha – związani z Projektem na rzecz Nowego Amerykańskiego Stulecia (Project for the New American Century – PNAC)²²¹.

²¹⁸ United States Government Accountability Office, *State Department Issues Affecting Funding of Iraqi National Congress Support Foundation*, Report to Congressional Requesters, April 2004, s. 3.

²¹⁹ K. Fedarko, *Saddam's CIA Coup*, „Time”, September 23, 1996; kalendarium dotyczące operacji „Pustynny Lis” dostępne jest pod adresem Department of Defense, http://www.defenselink.mil/specials/desert_fox/timeline.html (dostęp: 1.09.2019).

²²⁰ J.S. Yaphe, *Gulf Security Perceptions and Strategies*, [w:] R.D. Sokolsky (red.), *The United States and the Persian Gulf...*, s. 44–51.

²²¹ PNAC – organizacja założona w 1997 r. przez neokonserwatywnych intelektualistów Williama Kristola i Roberta Kagana, głosząca wizję amerykańskiego przywództwa i agresywnej polityki międzynarodowej nawiązującej do okresu prezydentury Reagana.

W dniu 1 maja 1998 roku prezydent podpisał przyjęte przez Kongres przepisy o przyznaniu dodatkowych środków dla irackiej opozycji (w wysokości 5 mln dol.) oraz wsparcia na działalność informacyjną rozgłośni radiowych Radio Wolny Irak oraz RWE/RS kierowaną do społeczeństwa irackiego²²². Po wstrzymaniu przez S. Husajna współpracy z inspektorami ONZ w sierpniu 1998 roku Waszyngton zaostrzył kurs wobec Iraku. Podpisana przez prezydenta Clintona 31 października 1998 roku Ustawa o wyzwoleniu Iraku (*Iraqi Liberation Act*) uznawała zmianę reżimu w Bagdadzie i zastąpienie go rządem demokratycznym za oficjalny cel polityki amerykańskiej²²³. Na mocy ustawy prezydent został upoważniony do przekazania wybranym irackim organizacjom opozycyjnym materiałów wojskowych o wartości blisko 100 milionów dolarów, a także wsparcia na działalność informacyjno-propagandową w Iraku. Bill Clinton podpisał Ustawę o wyzwoleniu Iraku wbrew dominującym w jego administracji obawom, że wsparcie dla przeciwników Husajna okaże się całkowicie bezskuteczne²²⁴. Poparcie Kongresu dla idei wspieranego przez USA przewrotu wojskowego przeciwko reżimowi Husajna przypisywano aktywności współpracującego z PNAC A. Chalabiego, który wraz z P. Wolfowitzem i innymi liderami kręgu neokonserwatywno-republikańskiego kreował wizję demokratycznego Iraku po obaleniu dyktatury partii Baas²²⁵.

Po zerwaniu 31 października 1998 roku przez Irak współpracy z ONZ w dziedzinie eliminacji broni masowego rażenia Waszyngton zaczął skłaniać się w kierunku przeprowadzenia akcji zbrojnej na ograniczoną skalę. W dniu 15 listopada 1998 roku prezydent Clinton oficjalnie potwierdził, że zmiana reżimu była elementem polityki USA wobec Iraku²²⁶. Z dniem 15 grudnia 1998 roku Irak opuścili inspektorzy ONZ; następnego dnia rozpoczęła się amerykańsko-brytyjska operacja powietrzna „Pustynny Lis” przeciwko

Deklarację programową PNAC podpisali m.in. Dick Cheney, Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz, Jeb Bush, Norman Podhoretz, Elliot Abrams i Francis Fukuyama. Por. J. Tokarski, *Neokonserwatyści a polityka zagraniczna USA...*, s. 65.

²²² K. Katzman, *Iraq: U.S. Regime Change Efforts and Post-Saddam Governance*, CRS Report for Congress, 2004, s. 12–13.

²²³ *Iraqi Liberation Act*, Public Law 105–338.

²²⁴ K. Katzman, *Iraq: U.S. Regime Change Efforts and Post-Saddam Governance*, CRS Report for Congress, 2004, s. 13–14.

²²⁵ D. Phillips, *Losing Iraq. Inside the Postwar Reconstruction Fiasco*, Westview Press, Boulder, CO2005, s. 68–76. K. Katzman, *Iraq: U.S. Regime Change Efforts and Post-Saddam Governance*, CRS Report for Congress, 2004, s. 13–14.

²²⁶ Zob. W.J. Clinton, *Remarks on the Situation in Iraq and an Exchange with Reporters*, November 15, 1998, za: *Public Papers of the Presidents: William J. Clinton*, Book II: *July 1 to December 31, 1998*, GPO, Office of the Federal Register, Washington, DC 2000, s. 2035–2036.

irackim ośrodkiem produkcji broni masowego rażenia. Bombardowania nie przyniosły jednak rozwiązania problemu destabilizujących region działań reżimu Husajna²²⁷.

W styczniu 1999 roku dyplomata Frank J. Ricciardone został koordynatorem do spraw przemian w Iraku w Departamencie Stanu, obejmując pieczę nad kontaktami między administracją a iracką opozycją. W lutym 1999 roku na podstawie zapisów Ustawy o wyzwoleniu Iraku prezydent Clinton wyraził zgodę na udzielanie pomocy wojskowej USA wybranym irackim organizacjom politycznym. Pomimo zwiększonej puli środków dla przeciwników Husajna do 2001 roku ich aktywność – poza obszarem irackiego Kurdystanu – nie stanowiła zagrożenia dla reżimu w Bagdadzie²²⁸. Efekty prowadzonej przez Clintona polityki podwójnego powstrzymywania w regionie Zatoki Perskiej oceniane były krytycznie. Waszyngton nie zdołał osłabić reżimu Husajna w takim stopniu, by umożliwić opozycji uzyskanie większego wpływu na irackie struktury władzy. Polityka sankcji nie przyniosła oczekiwanych skutków w postaci eliminacji problemu irackiej broni masowego rażenia i pozbawienia dyktatury Baas zaplecza społecznego²²⁹.

4.6.3. Nadrzędność interesów gospodarczych nad polityką promowania praw człowieka – przypadek relacji USA–ChRL po zimnej wojnie

Rosnące znaczenie ChRL w gospodarce światowej było podstawowym czynnikiem w relacjach amerykańsko-chińskich od lat 80. XX wieku, kiedy odznaczające korzystne skutki reform Deng Xiaopinga Państwo Środka stało się ważnym rynkiem zbytu dla amerykańskich eksporterów. Nadzieje na postęp liberalizacji politycznej w ChRL wzbudziło częściowe rozluźnienie kontroli partyjnej w życiu społecznym i obserwowane od połowy lat osiemdziesiątych oznaki wzrostu znaczenia Narodowego Kongresu Ludowego, a także wprowadzenie elementów demokracji na poziomie lokalnym – w 1987 roku odbyły się wybory do rad wiejskich²³⁰. Po stłumieniu demonstracji studenc-

²²⁷ K. Katzman, *Iraq: U.S. Regime Change Efforts and Post-Saddam Governance*, CRS Report for Congress, 2004.

²²⁸ *Ibidem*.

²²⁹ Por. R.D. Sokolsky (red.), *The United States and the Persian Gulf...*, s. 4; F. Cameron, *U.S. Foreign Policy...*, s. 166–167; E.D.K. Melby, *Iraq*, [w:] R.N. Haass (red.), *Economic Sanctions...*; United States Government Accountability Office, *State Department Issues Affecting Funding of Iraqi National Congress Support Foundation*, Report to Congressional Requesters, April 2004; D. Phillips, *Losing Iraq...*

²³⁰ Zob. M. Goldman, *Monitoring Human Rights in China*, [w:] D. Liang-Fenton (red.), *Implementing U.S. Human Rights Policy. Agendas, Policies, and Practices*, U.S. Institute

kich 4 czerwca 1989 roku na placu Tiananmen USA podjęły próbę wywarcia presji na Pekin z użyciem środków ekonomicznych i przez ograniczenie współpracy dwustronnej. Administracja Busha zawiesiła wymianę dyplomatyczną na wyższych szczeblach, ograniczyła kontakty wojskowe – m.in. transfer technologii i sprzedaż broni – oraz wstrzymała poparcie dla starań ChRL o pomoc międzynarodowych instytucji finansowych. Usiłując skłonić władze w Pekinie do wstrzymania represji wewnętrznych, Waszyngton groził nieodnowieniem klauzuli najwyższego uprzywilejowania dla chińskich towarów²³¹.

Działania USA wpisywały się w nastroje społeczności międzynarodowej po tragedii Tiananmen, ale realne możliwości oddziaływania administracji Busha na procesy polityczne w Chinach pozostawały ograniczone. Stany Zjednoczone przyznały azyl części opozycjonistów i podjęły działania na forum ONZ zmierzające do oficjalnego potępienia represji z czerwca 1989 roku. Chiny broniły swojego stanowiska, powołując się na zasady suwerenności państwowej i prawa do wyboru własnej ścieżki rozwoju. Jak pisze M. Goldman, chociaż po czerwcu 1989 roku wzrosła aktywność USA w zakresie obrony praw człowieka w Chinach, kwestie te ustępowały jednak ważniejszym celom politycznym, dotyczącym równowagi sił na Dalekim Wschodzie, obrony interesów handlowych i inwestycyjnych USA w Chinach czy współpracy bilateralnej w dziedzinie kontroli zbrojeń²³². Ze względu na siłę chińskiego nacjonalizmu naciski USA odgrywały mniejszą rolę w polityce Pekinu niż działania aktorów międzynarodowych – a zwłaszcza Komisji Praw Człowieka ONZ²³³. Pomimo gróźb Waszyngtonu dotyczących klauzuli najwyższego uprzywilejowania chiński reżim kontynuował rozprawę z opozycją. W maju 1991 roku Waszyngton zdecydował o udzieleniu Chinom KNU bez żadnych warunków. Od 1991 roku istotny wpływ na debatę na temat polityki wobec Chin, której punkt ciężkości przesunął się do Kongresu, wywierały problemy gospodarcze USA. Kompromisowa polityka administracji Busha wobec Chin stała się przedmiotem krytyki obozu demokratycznego podczas kampanii prezydenckiej z 1992 roku jako odchodzenie od zasad obrony demokracji i praw człowieka²³⁴.

of Peace Press, Washington, DC 2004, s. 115–144; zob. materiały dostępne pod adresem Congressional-Executive Commission on China, <http://www.cecc.gov/pages/virtualAcad/rol/vilelect.php> (dostęp: 1.09.2019).

²³¹ Zob. R.S. Ross, *China*, [w:] R.N. Haass (red.), *Economic Sanctions...*, s. 10–30; M. Goldman, *Monitoring Human Rights in China*, s. 127.

²³² Zob. M. Goldman, *Monitoring Human Rights in China*, s. 115–144.

²³³ *Ibidem*.

²³⁴ Zob. *ibidem*, s. 127.

Wbrew wcześniejszemu stanowisku demokratów po objęciu urzędu Clinton kontynuował politykę Busha wobec Chin. W maju 1993 roku administracja Clintona tymczasowo odnowiła KNU dla Chin, podnosząc oczekiwania dotyczące postępu w dziedzinie praw człowieka, lecz rok później Biały Dom rozłączył sprawy preferencji handlowych od kwestii ochrony praw człowieka. W następnych latach Waszyngton odnawiał KNU dla Chin, argumentując to przekonaniem o dobroczynnych skutkach rozwoju wolnej wymiany handlowej, która w dłuższej perspektywie miała się przyczyniać do liberalizacji politycznej w ChRL²³⁵.

Proces odchodzenia od polityki nacisku ekonomicznego na Pekin w dziedzinie praw człowieka znalazł odbicie w zapisach raportów o *Strategii bezpieczeństwa narodowego* z okresu administracji Clintona, w których deklaracje dotyczące ochrony praw człowieka w Chinach były zastępowane stwierdzeniami o korzyściach płynących z integracji ChRL ze wspólnotą międzynarodową²³⁶. W strategii „Zaangażowania i Poszerzenia” z 1994 roku uzasadniono rozłączenie sprawy ochrony praw człowieka w Chinach od preferencji handlowych względami długofalowej strategii wobec Pekinu, w której dążenia do rozwoju kontaktów z Państwem Środka miały być zharmonizowane z polityką bezpieczeństwa regionalnego i ochroną gospodarczych interesów USA, a zwłaszcza praw własności intelektualnej; w strategii znalazła się wzmianka o ogólnym poparciu Stanów Zjednoczonych dla ochrony praw człowieka „w takich krajach jak Birma czy Chiny”²³⁷. W raportach o *Strategii bezpieczeństwa narodowego* USA z następnych lat zagościło sformułowanie, że w interesie USA leży stabilność Chin jako państwa otwartego, pokojowego i współpracującego z resztą świata. Uwypuklone zostały sprawy współpracy amerykańsko-chińskiej w dziedzinie bezpieczeństwa, w takich kwestiach jak przyszłość Półwyspu Koreańskiego i Tajwanu, sprawy kontroli zbrojeń i nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia²³⁸. W kwestii Tajwanu administracja Clintona prowadziła obliczoną na kompromis z Pekinem politykę „Jednych Chin” (*One China*), która zakładała pokojowe rozwiązanie problemu Tajwanu na drodze wewnętrznego dialogu między Chińczykami zamieszkującymi obie strony Cieśniny Tajwańskiej²³⁹.

²³⁵ J.M. McCormick, *Clinton and Foreign Policy...*, s. 69.

²³⁶ Zob. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, 1995; por. *A National Security Strategy for the New Century*, 1997–1999.

²³⁷ *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, White House, February 1995, s. 29.

²³⁸ *A National Security Strategy for the New Century*, 1997–1999.

²³⁹ M. Albright, *Statement before the House International Relations Committee*, Washington, DC, February 11, 1997, za: U.S. Department of State Dispatch, February 1997; por.

W okresie drugiej kadencji Clintona Departament Stanu zredukował rangę obrony praw człowieka w polityce wobec Chin. O zbliżeniu amerykańsko-chińskim, którego podłożem był żywiołowy rozwój stosunków gospodarczych, świadczyły wizyta prezydenta Chin Jiang Zemina w USA w październiku 1997 roku i wizyta prezydenta Clintona w Pekinie w czerwcu 1998 roku. Spotkania na najwyższym szczeblu stymulowały pogłębianie kontaktów między oboma mocarstwami nie tylko w dziedzinie handlowej, ale też w sprawach bezpieczeństwa regionalnego i kontroli zbrojeń. Osiągnięto także porozumienie w sferze transferu technologii, które umożliwiło Chinom importowanie z USA m.in. zaawansowanych produktów przemysłu informacyjnego. Wpływ na zbliżenie stanowisk między USA a ChRL miała rozbudowa potencjału nuklearnego Indii i Pakistanu, wobec której oba mocarstwa zajęły podobne, negatywne stanowisko²⁴⁰.

W trwającym przez niemal całą dekadę lat 90. XX wieku na forum Kongresu sporze dotyczącym zasad amerykańsko-chińskich stosunków gospodarczych kwestie humanitarne zostały wyparte przez kalkulacje ekonomiczne. Jak zauważyli J. Rourke i R. Clark, wpływ na politykę USA wobec Chin miały nie tylko biznesowe grupy interesu aktywnie lobbujące w Kongresie, ale także dokonana przez Clintona rozbudowa biurokracji zarządzającej polityką zagraniczną o agencje ekonomiczne, które stanowiły czynnik optujący za zbliżeniem amerykańsko-chińskim²⁴¹. Grupy interesu lobbujące w Kongresie na rzecz rozwoju tych stosunków lub przeciw normalnym stosunkom handlowym z Chinami kierowały się szacunkami dotyczącymi przewidywanych skutków obniżenia stawek celnych na poszczególne sektory gospodarki – np. firmy eksportujące do Chin i korzystające z importu z Chin (przemysł samochodowy, lotniczy i in.) przekonywały opinię publiczną, że nakładanie restrykcji na ChRL spowodowałoby utratę wielu miejsc pracy w USA. Zwolennicy zaostrzenia polityki handlowej wobec Chin – m.in. przemysł rozrywkowy (który ponosił straty na skutek braku ochrony praw własności intelektualnej w ChRL) i przemysł tekstylny – ostatecznie okazali się zbyt słabi, żeby walczyć z Boeingiem, Fordem i General Motors, lub zostali skłonieni do kompromisu²⁴².

Za zwieńczenie podporządkowanej interesom gospodarczym polityki USA wobec Chin uznać można przyjętą 10 października 2000 roku Ustawę

J.B. Steinberg, *Deputy Assistant to the President for National Security Affairs*, Remarks at the Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard University, November 1, 1997.

²⁴⁰ Zob. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, 1998; *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, 1999.

²⁴¹ J.T. Rourke, R. Clark, *Making U.S. Foreign Policy...*, s. 206–207 i 221.

²⁴² *Ibidem*.

o normalnych stosunkach handlowych z ChRL²⁴³. Na mocy zapisów tej ustawy z chwilą wejścia Chin do Światowej Organizacji Handlu (co nastąpiło w grudniu 2001 r.) miały one uzyskać stałą klauzulę najwyższego uprzywilejowania²⁴⁴. O formalnym podtrzymaniu amerykańskiego zainteresowania sprawą ochrony praw człowieka w ChRL miało świadczyć powołanie przez Kongres na mocy tejże ustawy z października 2000 roku komisji do spraw Chin złożonej z przedstawicieli legislatywy i egzekutyw (the Congressional-Executive Commission on China), której zadaniem było monitorowanie przestrzegania praw człowieka i zasad praworządności w Chinach. Komisja została zobowiązana do składania rocznych raportów Kongresowi i prezydentowi na temat wymienionych aspektów chińskiej polityki wewnętrznej²⁴⁵.

Efekty polityki USA wobec Pekinu w zakresie praw człowieka okazały się skromne – chińskie władze nie zmieniły polityki represji w stosunku do dysydentów. Wśród nielicznych sukcesów Waszyngtonu na tym polu wymienia się wzrost zrozumienia w Chinach samej koncepcji praw człowieka i uznanie Pekinu dla międzynarodowego monitorowania praw człowieka²⁴⁶. W ocenie R. Rossa problem Chin w polityce zagranicznej administracji Clintona należało oceniać jako szczególny, ponieważ potęga Państwa Środka i jego waga dla amerykańskich interesów powodowały, że wszelkie nałożone nań sankcje okazałyby się bardziej bolesne dla USA niż dla Pekinu²⁴⁷.

4.6.4. Próby instytucjonalizacji międzynarodowej współpracy w dziedzinie wspierania przemian demokratycznych – Wspólnota Demokracji (Community of Democracies) oraz Światowy Ruch na rzecz Demokracji (World Movement for Democracy)

Uruchomiona w ostatnim okresie prezydentury Clintona inicjatywa powołania organizacji międzyrządowej państw demokratycznych pod nazwą Wspólnoty Demokracji (Community of Democracies) działającej na rzecz upowszechnienia zasad demokracji i praw człowieka była próbą nadania

²⁴³ Public Law 106–286, October 10, 2000, *Normal Trade Relations for the People's Republic of China*.

²⁴⁴ V. Pregelj, *Most-Favored-Nation Status of the People's Republic of China*, CRS Report for Congress, June 2001.

²⁴⁵ Zob. materiały dostępne pod adresem Congressional-Executive Commission on China, <http://www.cecc.gov/pages/general/overview.php> (dostęp: 1.09.2019).

²⁴⁶ Zob. M. Goldman, *Monitoring Human Rights in China*, s. 135–137.

²⁴⁷ R.S. Ross, *China*, s. 30.

nowoczesnego wymiaru instytucjonalnego koncepcjom wywodzącym się z liberalno-internacjonalistycznych nurtów amerykańskiej polityki zagranicznej. Po 1989 roku Waszyngton dążył do wypracowania nowej formuły porządkującej stosunki międzynarodowe po upadku systemu dwubiegunowego, która łączyłaby amerykańską politykę przywództwa z celami dotyczącymi krzewienia wartości liberalnych na bazie struktur euroatlantyckich, ONZ oraz innych instytucji łączących państwa wysokorozwinięte (G7, OECD). W ramach ogólnej koncepcji „nowego porządku światowego” administracja G.H.W. Busha podnosiła wagę wzmacniania więzi USA z państwami demokratycznymi, określając Stany Zjednoczone i ich sojuszników jako „wspólnotę wolnych narodów” (*commonwealth of free nations*) lub „wspólnotę narodów demokratycznych” (*a community of democratic nations*)²⁴⁸. We wspomnianym już dokumencie strategicznym Departamentu Obrony ze stycznia 1993 roku (*Defense Strategy for the 1990s. A Regional Defense Strategy*) stwierdzono, że Stany Zjednoczone miały dążyć do umocnienia i rozbudowy tworzonej przez wspólnotę demokratycznych narodów strefy pokoju w oparciu o sojusze stworzone w okresie zimnej wojny i istniejącą sieć powiązań między USA a ich demokratycznymi partnerami²⁴⁹.

Podobna koncepcja została wpisana w ramy strategii „Zaangażowania i Poszerzenia” administracji Clintona, która zakładała rozbudowę tworzonej przez zachodnie demokracje strefy pokoju i stabilności o państwa postkomunistyczne. W założeniach sformułowanych przez A. Lake’a głównym celem *enlargement* miało być wzmacnianie wspólnoty „demokracji rynkowych”²⁵⁰. We wrześniu 1994 roku na forum ONZ Bill Clinton użył sformułowania „koalicja dla demokracji” (*coalition for democracy*), mówiąc o wielostronnych wysiłkach na rzecz wspierania demokratycznych przemian²⁵¹. Jak wspomniano, cele dotyczące umacniania i rozbudowy wspólnoty państw demokratycznych

²⁴⁸ Zob. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, 1990, s. 3; *Defense Strategy for the 1990s. A Regional Defense Strategy*, Secretary of Defense Dick Cheney, Department of Defense, January 1993, s. 1; G.H.W. Bush, *Address on Administration Goals before a Joint Session of Congress*, tekst wystąpienia dostępny pod adresem Bush Library, http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=51&year=1989&month=2 (dostęp: 1.09.2019).

²⁴⁹ *Defense Strategy for the 1990s. A Regional Defense Strategy*, Secretary of Defense Dick Cheney, Department of Defense, January 1993, s. 11.

²⁵⁰ A. Lake, *From Containment to Enlargement*, remarks at Johns Hopkins University, SAIS, September 21, 1993, US Department of State, Dispatch 4, no. 39, September 27, 1993.

²⁵¹ W.J. Clinton, *Remarks to the 49th Session of the United Nations General Assembly in New York City*, September 26, 1994 – J. Woolley, G. Peters, *The American Presidency Project (Public Papers of the Presidents)*, University of California, Santa Barbara, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=49152&st=&st1=> (dostęp: 1.09.2019).

zostały przez administrację Clintona splecione z amerykańską polityką bezpieczeństwa, realizowaną przez „Partnerstwo dla Pokoju” i proces rozszerzenia NATO²⁵².

Prace nad powołaniem organizacji międzyrządowej poświęconej promowaniu demokracji były prowadzone pod kierunkiem M. Albright od początku 1999 roku²⁵³. Zgodnie z przyjętą formułą celem nowej inicjatywy – zmierzającej w kierunku budowy bloku państw demokratycznych współpracujących na forum ONZ – miało być wzmacnianie implementacji zapisów *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*. Po konsultacjach, w których uczestniczył m.in. szef polskiego MSZ Bronisław Geremek, ustalono, że w grupie krajów wspomagających amerykański projekt znajdują się Chile, Czechy, Indie, Korea Południowa, Mali, Polska i Portugalia. Inauguracja nowego forum międzyrządowego pod nazwą Wspólnota Demokracji (Community of Democracies – CD) nastąpiła podczas konferencji ministrów spraw zagranicznych w Warszawie w dniach 25–27 czerwca 2000 roku²⁵⁴. W trakcie obrad, w których wzięli udział przedstawiciele 107 krajów, ujawniły się rozbieżności dotyczące modelu polityki promowania demokracji oraz forsowanej przez USA idei powołania demokratycznej „frakcji” w ONZ, wobec której sceptyczny był sekretarz generalny Narodów Zjednoczonych Kofi Annan. Propozycjom amerykańskim najostrejszy sprzeciwił się szef francuskiego MSZ Hubert Védrine, który ostrzegał przed amerykańskim tryumfalizmem, misjonarstwem

²⁵² *Press Briefing by Secretary of the Treasury Lloyd Bentsen, Secretary of State Warren Christopher, and Secretary of Defense Les Aspin*, January 7, 1994, White House, Office of the Press Secretary – J. Woolley, G. Peters, *The American Presidency Project (Public Papers of the Presidents)*, University of California, Santa Barbara, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=59847&st=&st1=> (dostęp: 1.09.2019); W.J. Clinton, *Remarks to the North Atlantic Council in Brussels*, January 10, 1994 – J. Woolley, G. Peters, *The American Presidency Project (Public Papers of the Presidents)*, University of California, Santa Barbara, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=49710&st=&st1=> (dostęp: 1.09.2019); por. M. Cox, *Wilsonianism Resurgent? The Clinton Administration and the Promotion of Democracy*, [w:] M. Cox, J.G. Ikenberry, T. Inoguchi (red.), *American Democracy Promotion...*, s. 221–234; W.A. McDougall, *Promised Land, Crusader State. The American Encounter with the World Since 1776*, Houghton Mifflin Company, Boston–New York 1997, s. 201; R. Travis, *The Promotion of Democracy at the End of the Twentieth Century. A New Polestar for American Foreign Policy?*, [w:] J.M. Scott (red.), *After the End...*, s. 256; D. Brinkley, *Democratic Enlargement. The Clinton Doctrine, „Foreign Policy”* 1997, no. 106, s. 111–127.

²⁵³ Zob. informacje pod adresem Council for the Community of Democracies, *A Community of Democracies. The Evolution of A Movement*, <http://www.ccd21.org/team/index.htm> (dostęp: 1.09.2019).

²⁵⁴ Por. informacje na temat konferencji z czerwca 2000 r. pod adresem Archiwum Kancelarii Prezydenta RP, <http://www.prezydent.pl/x.node?id=277> (dostęp: 1.09.2019).

i nawracaniem na „religię demokratyczną”²⁵⁵. Ostatecznie Francja jako jedyny uczestnik warszawskiej konferencji odmówiła podpisania deklaracji końcowej, w której znalazły się ogólne sformułowania dotyczące poparcia zgromadzonych państw dla przestrzegania standardów demokratycznych i ochrony praw człowieka, ale także zapowiedź stworzenia koalicji na forum instytucji międzynarodowych do popierania rezolucji i innych działań na rzecz promocji rządów demokratycznych – co mogło stanowić pierwszy krok w kierunku demokratycznej „frakcji” w ONZ²⁵⁶.

Równolegle do konferencji ministerialnej w Warszawie trwało międzynarodowe forum poświęcone demokracji (*World Forum on Democracy*), zorganizowane przez Freedom House i Fundację Batorego z udziałem przedstawicieli organizacji pozarządowych i aktywistów demokratycznych z 85 krajów. Podczas dyskusji poruszano m.in. kwestię ochrony praw człowieka w Czeczenii²⁵⁷.

Bieżące zadania związane z organizacją dalszych prac „Wspólnoty Demokracji”, obejmujących odbywające się co dwa lata spotkania ministerialne, miała wykonywać Rada na rzecz Wspólnoty Demokracji (Council for a Community of Democracies) – ulokowana w Waszyngtonie organizacja pozarządowa kierowana przez polityków, ekspertów i urzędników doświadczonych w pracach nad utworzeniem Narodowego Funduszu na rzecz Demokracji i United States Institute of Peace²⁵⁸. Na dalsze losy Wspólnoty Demokracji wpłynął wynik wyborów prezydenckich z 2000 roku – nowa republikańska administracja sceptycznie nastawiona do internacjonalistycznych projektów Clintona nie nadała inicjatywie ustępującego prezydenta wysokiej rangi. Idea sojuszu państw demokratycznych pozostała żywa, choć na przeszkodzie w pozyskaniu odpowiedniego poparcia rządowego dla jej realizacji niezmiennie stały obawy przed antagonizowaniem partnerów nie-demokratycznych, takich jak ChRL czy kraje arabskie²⁵⁹.

²⁵⁵ Zob. *Media zagraniczne o Polsce. Komentarze po warszawskiej konferencji „Ku Wspólnocie Demokracji”*, Biuletyn codzienny MSZ, Rok IX, Numer 126(2162), 4 lipca 2000 r., Departament Systemu Informacji MSZ, wydanie biuletynu dostępne także pod adresem www.msz.gov.pl/files/file_library/39/000704_2088.doc (dostęp: 1.09.2019).

²⁵⁶ *Final Warsaw Declaration: Toward a Community of Democracies*, Warsaw, Poland, June 27, 2000, tekst deklaracji dostępny pod adresem Council for a Community of Democracies, http://www.ccd21.org/articles/warsaw_declaration.htm (dostęp: 1.09.2019).

²⁵⁷ World Forum on Democracy, Warsaw, 25–27 June, 2000, informacja pod adresem Fundacji Batorego, <http://www.batory.org.pl/english/events/wfd/index.htm> (dostęp: 1.09.2019).

²⁵⁸ Zob. informacje pod adresem Council for a Community of Democracies, <http://www.ccd21.org/board.htm> (dostęp: 1.09.2019).

²⁵⁹ Informacja na temat the Community of Democracies pod adresem Departamentu Stanu, <http://www.state.gov/g/drl/c10790.htm> (dostęp: 1.09.2019); por. M. Halperin, M. Galic (red.), *Protecting Democracy...*

Inną próbą nadania polityce promowania demokracji charakteru bardziej wielostronnego było utworzenie z inicjatywy National Endowment for Democracy w lutym 1999 roku Światowego Ruchu na rzecz Demokracji (World Movement for Democracy – WMD), czyli globalnej siatki organizacji pozarządowych zajmujących się sprawami demokratyzacji, której sekretariat stanowił NED. Projekt Światowego Ruchu na rzecz Demokracji można uznać za poniekąd komplementarny do inicjatywy Wspólnoty Demokracji i oddający konsekwentnie głoszoną przez Waszyngton filozofię wzmacniania roli organizacji pozarządowych jako partnera w polityce szczebla krajowego i międzynarodowego. Podczas zgromadzenia założycielskiego w New Delhi przedstawiciele NED oraz około 400 uczestników reprezentujących organizacje III sektora z różnych regionów oraz świat akademicki przyjęli ogólne zasady funkcjonowania Ruchu, którego uczestnicy mieli się spotykać na regularnych posiedzeniach, prowadzić stałą wymianę informacji na temat zagrożeń dla demokracji w poszczególnych państwach oraz wspierać się w dążeniach do umocnienia zasad demokracji w wymiarze globalnym. Drugie zgromadzenie Światowego Ruchu na rzecz Demokracji odbyło się w listopadzie 2000 roku w São Paulo, z udziałem ówczesnego prezydenta Brazylii Fernanda Henrique’a Cardoso. Podczas posiedzenia uzgodniono kształt kolejnych inicjatyw, poszerzających zakres współpracy o obszary dotyczące przemian afrykańskich (Africa Democracy Forum), wzmacniania samorządów (Global Network on Local Governance) oraz form współdziałania skierowanych do młodzieży (Youth Movement for Democracy)²⁶⁰.

Inicjatywa Światowego Ruchu na rzecz Demokracji, rozwijana w latach następnych, oddawała hołd liberalno-internacjonalistycznej filozofii, którą krzewili kierujący National Endowment for Democracy aktywiści ze środowiska neokonserwatywnego i socjaldemokratycznego na czele z prezesem funduszu, dawnym działaczem trockistowskiego skrzydła amerykańskiej Partii Socjaldemokratycznej Carlem Gershmanem. Próba przejścia przez Narodowy Funduszu na rzecz Demokracji roli sekretariatu „światowego ruchu demokratycznego” dawała wyraz amerykańskim aspiracjom do odgrywania przewodniej roli w dziedzinie wspierania przemian ustrojowych, lecz – co oczywiste – nie świadczyła o rzeczywistym zjednoczeniu organizacji społecznych zaangażowanych w sprawę demokratyzacji pod jednym sztandarem.

²⁶⁰ World Movement for Democracy, *Building the World Movement of Democracy*, informacje pod adresem internetowym World Movement for Democracy, <http://www.wmd.org/conference/sen.html> oraz <http://www.wmd.org/about/information.html> i <http://www.wmd.org/about/brochure.pdf> (dostęp: 1.09.2019).

4.7. Podsumowanie

Bill Clinton jako prezydent Stanów Zjednoczonych, który – jak pisał Zbigniew Brzeziński – nieformalnie pełnił funkcję „światowego przywódcy”, z mniejszym lub większym powodzeniem balansował między obroną partykularnych interesów amerykańskiego mocarstwa a kształtowaniem ładu międzynarodowego opartego na poszanowaniu zasad demokracji i praw człowieka²⁶¹. Administracja Clintona wykorzystywała szeroki wachlarz metod wspierania przemian demokratycznych: od narzędzi *soft power* – dyplomacji publicznej, nacisków i perswazji na forum międzynarodowym, po sankcje, wspieranie działań na rzecz zmiany reżimu i interwencje wojskowe. Skuteczność polityki tej administracji budziła jednak poważne zastrzeżenia²⁶².

Podkreśla się, że Stanom Zjednoczonym łatwiej było przypisywać sobie wpływ na sukces transformacji w wypadku tych krajów, w których silne były lokalne dążenia do demokratyzacji – tak jak w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Przykład zaangażowania USA w problemy Ameryki Środkowej i regionu karaibskiego wskazywał, że poparcie Waszyngtonu i znaczące środki finansowe przeznaczane na umacnianie przemian demokratycznych mogą być niewystarczające w sytuacji kryzysu wewnętrznego, słabości struktur państwa i sił politycznych opowiadających się za demokratyzacją. Niepowodzenia polityki USA wobec Kuby i Iraku ujawniły, że nawet supermocarstwo może okazać się bezsilne wobec reżimu autorytarnego dysponującego potężnym aparatem bezpieczeństwa – podstawowym skutkiem sankcji gospodarczych nakładanych na izolowane dyktatury zdawało się dalsze zubożenie społeczeństwa.

Załamanie amerykańskiej wizji liberalizacji Rosji ukazało ograniczenia głoszonej przez Clintona wizji nieuchronnego postępu procesów globalnej integracji gospodarczej i politycznej, przebiegających zgodnie z wartościami świata zachodniego. Stawało się jasne, że dynamika przemian politycznych i społecznych, które Clinton uważał za naturalne, miała pozostać znacznie niższa niż w okresie przełomu lat 80. i 90. XX wieku, czego oznaką było spowolnienie reform wewnętrznych w krajach WNP i – zwłaszcza – porażka ruchu demokratycznego w Chinach. Fenomen ChRL, w której komunistyczny reżim potrafił zachować dyktatorską władzę, dokonując jednocześnie kapitalistycznych, wolnorynkowych reform, zachwiał przekonaniem głoszonym

²⁶¹ Z. Brzeziński, *Druga szansa*, s. 112–113.

²⁶² Por. National Research Council of the National Academies, Committee on Evaluation of USAID Democracy Assistance Programs, *Improving Democracy Assistance: Building Knowledge Through Evaluations and Research*, The National Academies Press, Washington, DC 2008.

także przez Waszyngton o nierozłączności procesów liberalizacji politycznej i gospodarczej. Przypadek chiński ujawnił również oczywiste ograniczenia amerykańskiej polityki promowania demokracji, która musiała ustąpić przed obiektywną niemożnością wywarcia wpływu na azjatyckiego giganta i przed interesami handlowymi USA.

Istotne dla spraw promowania demokracji w następnych latach okazały się negatywne konsekwencje ekonomicznego wymiaru globalizacji, a zwłaszcza braku należytych regulacji międzynarodowych rynków finansowych. Kryzys azjatycki i inne wstrząsy związane ze swobodą przepływu transnarodowego kapitału ukazały ograniczenia promowanego przez Waszyngton neoliberalnego modelu rozwoju oraz konieczność umocnienia instytucji stojących na straży międzynarodowego ładu gospodarczego. Popularność ruchów antyglobalistycznych, antyliberalnych i odwołujących się do radykalnej retoryki przywódców krajów Trzeciego Świata zwróciła uwagę na znaczenie czynników kulturowych, cywilizacyjnych i ideologicznych dla postępu procesów modernizacji, które pozimnowojenny optymizm Waszyngtonu zdawał się uznawać za samoczynne.

Do sukcesów polityki promowania demokracji administracji Clintona zaliczyć wypada konsekwentne podnoszenie rangi społeczeństwa obywatelskiego oraz nacisk na wspieranie organizacji pozarządowych jako partnera dla instytucji rządowych. Poparcie Clintona dla instytucji pozarządowych – w którym odnaleźć można echa doświadczeń postępowego gubernatora stanu Arkansas, zafascynowanego ideami *community action* – umożliwiły szybki rozwój działalności niezależnych ciał obywatelskich i eksperckich w sferze publicznej w krajach postkomunistycznych, Ameryce Łacińskiej i dawnym Trzecim Świecie.

Można również pokusić się o stwierdzenie, że pomimo ograniczonego zakresu zaangażowania administracji Clintona w dziedzinie promowania demokracji podniesienie tego obszaru w hierarchii priorytetów polityki zagranicznej wpłynęło na postrzeganie demokratycznej formy rządów jako jednego ze standardów nowej ery w stosunkach międzynarodowych. Aktywność USA była jednym z czynników kształtujących rozumienie demokracji w kategoriach praw człowieka. Postęp w kierunku uznania prawa do demokracji za jedno z praw człowieka widoczny był w ustaleniach ONZ, KBWE/OBWE, OPA, a także Organizacji Jedności Afrykańskiej i Commonwealthu²⁶³.

²⁶³ Por. M. Halperin, M. Galic (red.), *Protecting Democracy...*

Zakończenie

W niniejszej pracy podjęte zostały problemy formowania nowych polityk zagranicznych USA kształtowanych pod wpływem niepowodzeń zimnowojennych w ograniczaniu zagrożenia komunistycznego poza ścisłymi sojuszami strategicznymi tworzonymi przez Stany Zjednoczone w Europie i na Dalekim Wschodzie. Dla decydentów z USA idea propagowania demokracji w kontekście sporu z ZSRR była nową odsłoną długotrwałego sporu toczzonego w samych Stanach Zjednoczonych wokół tego, jaką rolę na arenie światowej powinny odgrywać Stany Zjednoczone (w ujęciu przywództwo/izolacjonizm) i jaką normatywną moc powinny posiadać głoszone przez nie koncepcje ładu światowego (realizm/liberalizm), przy zachowaniu przekonania o prymacie interesu narodowego nad jakimikolwiek zewnętrznymi problemami i wymaganiami. Dla USA propagowanie demokracji było orężem sporu z ZSRR (jak wcześniej z państwami Osi i państwami centralnymi w wojnach światowych), ale nie pozostawało bez znaczenia dla ogólnej koncepcji pozimnowojennego systemu sojuszy.

W analizie przedstawionej w tej monografii widać nie tylko retoryczną aprecjację propagowania demokracji w programach polityk zewnętrznych kształtowanych przez przywódców USA wobec nowej rzeczywistości międzynarodowej po rozstrzygnięciu sporu z ZSRR na korzyść zachodniego systemu sojuszy. Idea demokracji stała się symbolem nowego ładu – w ujęciu F. Fukuyamy aż „końca historii” (końca sporów ideowych po zwycięstwie liberalnej demokracji). Ten obraz sytuacji okazał się z perspektywy czasu (zwłaszcza ze względu na zamachy terrorystyczne z 11 września 2001 r.) niestety nieco utopijny (tym razem, po erze ekspansji utopii totalitaryzmów komunistycznych i faszystowskich, nową utopią było marzenie o pokojowej liberalizacji na wzór zachodni wszystkich kultur i ośrodków cywilizacyjnych, którego pokojowe urzeczywistnienie niestety nie okazało się możliwe).

Następstwem konceptu promowania wzorca liberalno-demokratycznego także w niezwiązanych z obszarem państw zachodnich kulturowo i aksjologicznie regionach świata (zbyt oderwanego od codzienności tych ostatnich) jako polityki, której USA nie tylko oczekiwały, ale którą też same chciały wprowadzać siłą poprzez interwencje zbrojne (Irak, częściowo Afganistan), było długotrwałe wojenne zaangażowanie mocarstw zachodnich w świecie islamu. Bezpośrednią przyczyną tego wojennego zaangażowania USA w państwach muzułmańskich były zamachy z 11 września 2001 roku (przeprowadzone przez Al-Kaidę korzystającą z baz u afgańskich talibów) i spór o Irak pod dyktaturą Saddama Husajna. Korzenie dążeń Stanów Zjednoczonych do wprowadzania w innych państwach ustrojów podobnych do własnego tkwiły jednak w znacznie wcześniej ukształtowanych (w dobie wojny o niepodległość) uniwersalistycznych roszczeniach światowych USA do odgrywania roli reprezentanta idei wolnościowych w ujęciu republikańskim i demokratycznym. Ta rola odpowiadała ambicjom tej nowej i bardzo ekspansywnej republiki demokratycznej, usiłującej poprzez doktrynę prezydenta Jamesa Monroego (grudzień 1823 r.) najpierw zhegemonizować relacje na zachodniej półkuli jako mocarstwo, które przyznało same sobie prawa do interwencji zbrojnych u sąsiadów pod hasłem wypierania wpływów imperiów zachodnioeuropejskich i monarchii, a następnie rozszerzyło te przyznane sobie przywileje na cały świat. Rewizję tych nadmiernie interwencjonistycznych polityk przyniósł dopiero Irak, gdzie po szybkim obaleniu dyktatury Saddama Husajna USA uwikłały się w wieloletnią wojnę domową, której koszty oznaczały także kres ery jedyne go supermocarstwa bez jednoznacznego zwycięstwa w postaci ostatecznego pokonania Al-Kaidy i radykałów dżihadystycznych.

Zachęcona interwencjonizmem USA i zarazem osłabieniem ich potęgi na skutek wspomnianych ryzykownych polityk Rosja, mocarstwo o głęboko zakorzenionych dążeniach imperialnych i totalistycznych będących przez wieki utrapieniem dla sąsiadów, rozpoczęła ekspansję militarną, w której liczy się tylko siła. Równolegle ChRL, w roli supermocarstwa gospodarczego o szybko zbliżającym się do pozycji USA budżecie obronnym, nadal prowadzi (po części jako kontynuację polityk bloku sino-radzieckiego) upartą rywalizację z Zachodem, także poprzez kontrolowane przez Komunistyczną Partię Chin korporacje międzynarodowe. Gotowa do kolejnych inwazji w sąsiedztwie Rosja (pomimo sankcji zachodnich, które nie mogły odgrywać decydującej roli m.in. ze względu na ogromne zdolności gospodarcze współpracującej z Rosją ChRL i państw trzecich) niemal jak niegdyś ZSRR przyćmiewa stanem uzbrojenia bogatych europejskich sojuszników USA. To niebezpieczna sytuacja dla Polski, która obok prowadzącego przez lata ryzykowne,

awanturnicze polityki interwencji sojusznika za oceanem musi liczyć na państwa NATO, niechętnie zwiększające nakłady obronne, i słabą militarnie Unię Europejską, prowadzącą potrzebne polityki wsparcia gospodarczego (udzielanego Polsce, ich beneficjentowi), niefortunnie uszczuplone za sprawą fatalnej epidemii SARS-CoV-2 od przełomu 2019 i 2020 roku.

Świat 2020 roku (zwłaszcza po ogłoszeniu przez W. Putina w marcu tego roku prawdopodobnie dożywotniej autorytarnej prezydentury w Rosji) nie przypomina zatem liberalnego raju ery końca historii, lecz bałkańską beczkę prochu, a jej zapalnikiem może się stać niezakończony konflikt o Ukrainę, który po nielegalnej aneksji Krymu przez Rosję i jej agresji przeciw Ukrainie w 2014 roku wyznaczył początek okresu nowej zimnej wojny.

Bibliografia

Monografie

- Adamowski J., Skrzypek A. (red.), *Federacja Rosyjska 1991–2001*, ASPRA-JR, Warszawa 2002.
- Albright M. (współpraca B. Woodward), *Pani sekretarz stanu*, przeł. B. Gadowska, Świat Książki, Warszawa 2004.
- Albright M., Geremek B., *Foreword*, [w:] M. Halperin, M. Galic (red.), *Protecting Democracy. International Responses*, Lexington Book, Lanham 2005, s. vii–viii.
- Almond G., *American People and Foreign Policy*, Praeger, Westport 1960.
- Almond G., Verba S., *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, Princeton 1963.
- Antoszewski A., Herbut R., *Systemy polityczne współczesnego świata*, Arche, Gdańsk 2001.
- Ashcroft B., Ahluwalia P., *Edward Said*, Routledge, London–New York 2001.
- Bankowicz M., *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.
- Bankowicz M. (red.), *Historia polityczna świata XX wieku*, t. 1–2, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2004.
- Bartnicki A., Michałek K., Rusinowa I., *Encyklopedia historii Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Egras Morex, Warszawa 1992.
- Baszkiewicz J., *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Arche, Gdańsk 2001.
- Bauman Z., *Spółeczeństwo w stanie obłączenia*, przeł. J. Margański, Sic!, Warszawa 2006.
- Bednarczyk B., *Granice władzy. Wybrane problemy praw i wolności człowieka*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne, Kraków 2001.

- Bell C., *The Diplomacy of Detente. The Kissinger Era*, St. Martin's Press, New York 1977.
- Bell C., *The Reagan Paradox*, Rutgers University Press, New Brunswick 1989.
- Bell D., *Kulturowe sprzeczności kapitalizmu*, przeł. S. Amsterdamski, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1994.
- Berman P., *Terror i liberalizm*, przeł. J. Margański, Prószyński i S-ka, Warszawa 2007.
- Berman W.C., *From the Center to the Edge. The Politics and Policies of the Clinton Presidency*, Rowman & Littlefield, Lanham 2001.
- Boorstin D., *The Genius of American Politics*, University of Chicago Press, Chicago 1953.
- Bryc A., *Polityka wobec Rosji i innych państw poradzieckich*, [w:] J. Zając (red.), *Polityka zagraniczna USA po zimnej wojnie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 67–68.
- Bryła J., *Stany Zjednoczone wobec wojny domowej w Salwadorze w latach 1981–1989*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1993.
- Bryła J., *Uwarunkowania i implikacje amerykańskiej interwencji zbrojnej w Panamie w grudniu 1989 r.*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1993.
- Brzeziński Z., *Druga szansa*, przeł. M. Szubert, Świat Książki, Warszawa 2008.
- Brzeziński Z., *The Grand Chessboard. American Primacy And It's Geostrategic Imperatives*, Basic Books, New York 1997.
- Brzeziński Z., *Wybór. Dominacja czy przywództwo*, przeł. B. Pietrzyk, Znak, Kraków 2004.
- Burchill S., Paterson M., Reus-Smit Ch., Linklater A., Devetak R., True J., Donnelly J., *Teorie stosunków międzynarodowych*, przeł. P. Frankowski, Książka i Wiedza, Warszawa 2006.
- Bush G., Scowcroft B., *Świat przekształcony*, przeł. J.J. Górski, Politeja, Klub Świat Książki, Bertelsmann, Warszawa 2000.
- Calleo D.P., *Beyond American Hegemony*, Basic Books, New York 1987.
- Cameron F., *U.S. Foreign Policy after the Cold War. Global Hegemon or Reluctant Sheriff?*, Routledge, London–New York 2002.
- Carothers T., *Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC 1999.
- Carothers T., *In the Name of Democracy. U.S. Policy towards Latin America in the Reagan Years*, University of California Press, Berkeley 1991.
- Carothers T., *Taking Stock of Democracy Assistance*, [w:] M. Cox, J.G. Ikenberry, T. Inoguchi (red.), *American Democracy Promotion. Impulses, Strategies and Impacts*, Oxford University Press, Oxford–New York 2000, s. 184–186.
- Carothers T., *U.S. Democracy Promotion During and After Bush*, Carnegie, Washington, DC 2007.

- Carothers T., Ottaway M. (red.), *Uncharted Journey. Promoting Democracy in the Middle East*, CEIP, Washington, DC 2005.
- Carr E.H., *The Twenty Years' Crisis, 1919–1939. An Introduction to the Study of International Relations*, Harper Torchbooks, New York 1964.
- Carter R.G., *Congress and Post-Cold War U.S. Foreign Policy*, [w:] J.M. Scott (red.), *After the End. Making U.S. Foreign Policy in the Post-Cold War World*, Duke University Press, Durham–London 1998, s. 108–113.
- Cavell C., *Exporting 'Made in America' Democracy. The National Endowment for Democracy & U.S. Foreign Policy*, University Press of America, Lanham 2002.
- Chojnicka K., Kozub-Ciembroniewicz W. (red.), *Doktryny polityczne XIX i XX wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2000.
- Chomsky N., *Deterring Democracy*, Hill and Wang, New York 1992.
- Chomsky N., *Hegemonia albo przetrwanie. Amerykańskie dążenie do globalnej dominacji*, przeł. W. Turopolski, Studio Emka, Warszawa 2005.
- Chorośnicki M., *Ruch niezaangażowania w polityce światowej 1961–1992*, Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych „Universitas”, Kraków 1993.
- Chorośnicki M., *Stany Zjednoczone Ameryki wobec państw Afryki na południe od Sahary w latach siedemdziesiątych*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 1993.
- Chorośnicki M., Cziomer E. (red.), *Unia Europejska. Transformacja i integracja w Europie*, Korona, Kraków 1999.
- Christopher W., *In the Stream of History. Shaping Foreign Policy for a New Era*, Stanford University Press, Stanford 1998.
- Clinton W.J., *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, U.S. Government Printing Office, Washington, DC 1994.
- Cordesman A.H., *The Evolving Security Situation in Iraq. The Continuing Need for Strategic Patience*, Center of Strategic and International Studies, Washington, DC 2008.
- Cordesman A., Mausner A., *The Iraqi Force Development*, Center of Strategic and International Studies, Washington, DC 2008.
- Cox M., *US Foreign Policy after the Cold War. Superpower without a Mission?*, Pinter, London 1995.
- Cox M., *Wilsonianism Resurgent? The Clinton Administration and the Promotion of Democracy*, [w:] M. Cox, J.G. Ikenberry, T. Inoguchi (red.), *American Democracy Promotion. Impulses, Strategies and Impacts*, Oxford University Press, Oxford–New York 2000, s. 221–234.
- Critchlow C.L., *Pursuing the National Interest. A National Security Strategy in a New World Order*, National War College, Washington, DC 1992.
- Czarnocki A., Topolski I. (red.), *Federacja Rosyjska w stosunkach międzynarodowych*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006.

- Cziomer E., *Bezpieczeństwo i współpraca w Europie*, [w:] E. Cziomer, L. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 2000, s. 322–324.
- Cziomer E., Zyblikiewicz L., *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 2000.
- Ćwiek-Karpowicz J., Kaczyński P.M., *Assisting Negotiated Transition to Democracy. Lessons from Poland 1980–1999*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006.
- Daalder I., Lindsay J., *America Unbound. The Bush Revolution in Foreign Policy*, Brookings Institution, Washington, DC 2003 [*Ameryka bez ograniczeń. Rewolucja Busha w polityce zagranicznej*, przeł. A. Niedzielski, Wydawnictwo von borowiecky, Warszawa 2005].
- Dahl R.A., *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago 1956.
- Dahl R.A., *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven 1989.
- Dam K.W., *The Rule of the Global Game. A New Look at US International Economic Policy Making*, University of Chicago Press, Chicago 2001.
- DeMuth Ch., Harries O., Kristol I., Muravchik J., Rosenfeld S., Solarz S., *The Reagan Doctrine and Beyond*, American Enterprise Institute Press, Washington, DC 1987, https://www.aei.org/wp-content/uploads/2014/07/-the-reagan-doctrine-and-beyond_154404808049.pdf (dostęp: 20.09.2020).
- Destler I.M., *Foreign Economic Policy Making under Bill Clinton*, [w:] J.M. Scott (red.), *After the End. Making U.S. Foreign Policy in the Post-Cold War World*, Duke University Press, Durham–London 1998, s. 89–90.
- Destler I.M., *Making Foreign Economic Policy*, Brookings, Washington, DC 1980.
- Diamond L., *Squandered Victory. The American Occupation and the Bungled Effort to Bring Democracy to Iraq*, Owl Books, Henry Holt and Company, New York 2006.
- Diamond L., Plattner M.F. (red.), *Assessing the Quality of Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 2005.
- Diamond L., Plattner M.F. (red.), *Electoral Systems and Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 2006.
- Diamond L., Linz J.J., Lipset S.M. (red.), *Democracy in Developing Countries*, Lynne Rienner Publishers, Boulder 1989.
- Diamond L., Plattner M.F., Brumberg D. (red.), *Islam and Democracy in the Middle East*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 2003.
- Dobbins J., McGinn J.G., Crane K., Jones S.G., Lal R., Rathmell A., Swanger R., Timilsina A., *America's Role in Nation-Building. From Germany to Iraq*, Rand Corporation, Santa Monica 2003.

- Dobrzycki W., *Stosunki międzynarodowe w Ameryce Łacińskiej. Historia i współczesność*, Scholar, Warszawa 2000.
- Dobrzycki W., *System międzyamerykański*, Scholar, Warszawa 2002.
- Dudek A., *Reglamentowana rewolucja*, Arcana, Kraków 2005.
- Durys P., Pacholski P., *Broń masowego rażenia Iraku. Ocena i ewolucja zagrożenia*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa 2002.
- Dziekan M., *Historia Iraku*, Dialog, Warszawa 2002.
- Ebbig P., Fiedler R., Wejkszner A., Wojciechowski S., *Leksykon współczesnych organizacji terrorystycznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2007.
- Ehrman J., *Neokonserwatyzm. Intelktualiści i sprawy zagraniczne*, przeł. T. Bieroń, Zysk i s-ka, Poznań 2000.
- Emmott B., Watanabe K., Wolfowitz P., *Managing the International System. Three Essays*, Trilateral Commission, New York 1997.
- Ferguson N., *Colossus. The Rise and Fall of the American Empire*, Penguin Press, New York 2004.
- Friedrich C.J., *The Impact of American Constitutionalism Abroad*, Boston University Press, Boston 1967.
- Friedman M., *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, Chicago 1982.
- Friszke A., *Polska. Losy państwa i narodu 1939–1989*, Iskry, Warszawa 2003.
- Fukuyama F., *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, przeł. J. Serwański, Rebis, Poznań 2005.
- Fukuyama F., *Koniec historii*, przeł. T. Bieroń, Zysk i s-ka, Poznań 1996.
- Fukuyama F., *State-Building. Governance and World Order in the 21st Century*, Cornell University Press, Ithaca 2004.
- Gaddis J.L., *Strategie powstrzymywania. Analiza polityki bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych w okresie zimnej wojny*, przeł. P. Ostaszewski, Książka i Wiedza, Warszawa 2007.
- Gaddis J.L., *Zimna wojna. Historia podzielonego świata*, przeł. B. Pietrzyk, Znak, Kraków 2007.
- Garlicki A., *Karuzela. Rzecz o Okrągłym Stole*, Czytelnik, Warszawa 2003.
- Gawrycki M.F., *Ameryka Łacińska – wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania rozwoju w dekadzie lat dziewięćdziesiątych*, [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar, J. Symonides (red.), *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2004, s. 350–367.
- Goldgeier J., McFaul M., *Power and Purpose. U.S. Policy toward Russia after the Cold War*, Brookings Institution Press, Washington, DC 2004.
- Goldman M., *Monitoring Human Rights in China*, [w:] D. Liang-Fenton (red.), *Implementing U.S. Human Rights Policy. Agendas, Policies, and Practices*, U.S. Institute of Peace Press, Washington, DC 2004, s. 115–144.

- Goldman R.M., Douglas W.A. (red.), *Promoting Democracy. Opportunities and Issues*, Democracy in the World Series of the Center for the Study of Democratic Institutions, Praeger, New York 1988.
- Gunaratna R., *Inside Al-Qaeda. Global Network of Terror*, Columbia University Press, New York 2002.
- Haass R.N., *Rozważny szeryf. Stany Zjednoczone po zimnej wojnie*, przeł. A. Niedzielski, Wydawnictwo von borowiecky, Warszawa 2004.
- Haass R.N. (red.), *Economic Sanctions and American Diplomacy*, Council on Foreign Relations, New York 1998.
- Hadar L., *Sandstorm. Policy Failure in the Middle East*, Palgrave MacMillan, New York 2005.
- Haliżak E., *Ideowe podstawy globalnego ładu międzynarodowego w gospodarce światowej – rola i znaczenie Washington Consensus*, [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar, J. Symonides (red.), *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2004.
- Haliżak E., Kuźniar R., Symonides J. (red.), *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2004.
- Halperin M., Galic M. (red.), *Protecting Democracy. International Responses*, Council on Foreign Relations, Lexington Book, Lanham 2005.
- Harmon Ch.C., *Terrorism Today*, Frank Cass, London 2004.
- Hayek F.A., *Konstytucja wolności*, przeł. J. Stawiński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Hayek F.A., *The Road to Serfdom*, University of Chicago Press, Chicago 1980.
- Held D., *Models of Democracy*, Stanford University Press, Stanford 2006.
- Hofmann M., *US Foreign Policy towards the Russian Federation. The Constrained Empire. Essay*, Grin Verlag, 2007.
- Hook S.W., Spanier J., *American Foreign Policy since World War II*, CQ Press, Washington, DC 2004.
- Huntington S., *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman 1991.
- Huntington S., *Zderzenie cywilizacji*, przeł. H. Jankowska, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA, Warszawa 1997.
- Hyland W.G., *Clinton's World. Remaking American Foreign Policy*, Praeger, Westport 1999.
- Johnson R.A., *The Administration of United States Foreign Policy*, University of Texas Press, Austin 1971.
- Jones Ch., *The Foreign Policy Bureaucracy in the New Era*, [w:] J.M. Scott (red.), *After the End. Making U.S. Foreign Policy in the Post-Cold War World*, Duke University Press, Durham–London 1998.

- Kagan R., *Dangerous Nation. America's Place in the World from Its Early Days to the Dawn of the 20th Century*, Knopf, New York 2006.
- Kagan R., *Potega i raj. Ameryka i Europa w nowym porządku świata*, przeł. W. Turopolski, Studio Emka, Warszawa 2003.
- Kagan D., Schmitt G., Donnelly T., *Rebuilding America's Defences. Strategy, Forces and Resources For a New Century*, Project for the New American Century, Washington, DC 2000.
- Kagan R., Kristol W. (red.), *Present Dangers. Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy*, Encounter Books, San Francisco 2000.
- Kant I., *Do wiecznego pokoju* [1795], [w:] I. Kant, *Rozprawy z filozofii historii*, przeł. M. Żelazny i in., Antyk, Kęty 2005, s. 164–198.
- Kant I., *Rozprawy z filozofii historii*, przeł. M. Żelazny i in., Antyk, Kęty 2005.
- Katz R.S., *Democracy and Elections*, Oxford University Press, Oxford–New York 1997.
- Kengor P., *Ronald Reagan i obalenie komunizmu. Zbliżenie na Polskę*, przeł. B. Gadowska, AMF, Warszawa 2007.
- Kennan G., *At a Century's Ending. Reflections 1982–1995*, Norton and Company, New York 1996.
- Kennan G.F., *American Diplomacy, 1900–1950*, University of Chicago Press, Chicago 1951.
- Kennedy P., *Mocarstwa świata. Narodziny – rozkwit – upadek. Przemiany gospodarcze i konflikty zbrojne w latach 1500–2000*, Książka i Wiedza, Warszawa 1994.
- Kirk R., *The Conservative Mind. From Burke to Eliot*, Regnery Publishing, Washington, DC 2001.
- Kirkpatrick J.J., *The Reagan Phenomenon, and Other Speeches on Foreign Policy*, American Enterprise Institute, Washington, DC 1983.
- Kissinger H., *Diplomacy*, Simon and Schuster, New York 1994.
- Kissinger H., *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century*, Simon and Schuster, New York 2002.
- Kiwerska J., *Gra o Europę. Bezpieczeństwo europejskie w polityce Stanów Zjednoczonych pod koniec XX wieku*, „Prace Instytutu Zachodniego” Nr 65, Instytut Zachodni, Poznań 2000.
- Kiwerska J., *Między izolacjonizmem a zaangażowaniem. Europa w polityce Stanów Zjednoczonych od Wilsona do Roosevelta*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” Nr 61, Instytut Zachodni, Poznań 1995.
- Kiwerska J., *Neokonserwatywna polityka George'a W. Busha. Założenia, realizacja, skutki*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” Nr 38, Instytut Zachodni, Poznań 2005.

- Kiwerska J., *Odwrót od rewolucji? Nowe elementy w amerykańskiej polityce zagranicznej*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” Nr 43, Instytut Zachodni, Poznań 2006.
- Kiwerska J., *Oslabione supermocarstwo. Pozycja USA w świecie po ośmiu latach prezydentury George’a W. Busha*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” Nr 50, Instytut Zachodni, Poznań 2008.
- Kiwerska J., *Stosunki niemiecko-amerykańskie (1992–2002)*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” Nr 32, Instytut Zachodni, Poznań 2003.
- Kornbluh P., *Nicaragua*, [w:] P. Schraeder (red.), *Intervention into the 1990s. U.S. Foreign Policy in the Third World*, Lynne Rienner Publishers, Boulder 1992, s. 299–301.
- Konończuk W. (red.), *Imperium Putina*, Fundacja Batorego, Warszawa 2007.
- Kristol I., *Adam Smith and the Spirit of Capitalism*, [w:] I. Kristol, *Neoconservatism. Autobiography of an Idea*, Elephant Paperbacks, Chicago 1999, s. 258–299.
- Kristol I., *Neoconservatism. Autobiography of an Idea*, Elephant Paperbacks, Chicago 1999.
- Kristol I., *Reflections of a Neoconservative. Looking Back, Looking Ahead*, Basic Books, New York 1983.
- Król M., *Historia myśli politycznej od Machiavellego po czasy współczesne*, Arche, Gdańsk 2001.
- Kugler R., Frost E.L. (red.), *The Global Century. Globalization and National Security*, t. 1, Institute for National Strategy Studies, National Defense University, National Defense University Press, Washington, DC 2001.
- Kukułka J., *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945–2000*, Scholar, Warszawa 2001.
- Kuniński M., *Wiedza, etyka i polityka w myśli F.A. von Hayeka*, Księgarnia Akademicka, Kraków 1999.
- Kuźniar R., *Globalizacja, polityka i porządek międzynarodowy*, [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar, J. Symonides (red.), *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2004, s. 152–174.
- Kuźniar R., *Prawa człowieka – prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Scholar, Warszawa 2006.
- Lankosz K., Chorośnicki M., Czubik P. (red.), *Walka z terroryzmem w świetle prawa międzynarodowego*, Sto, Bielsko-Biała 2004.
- LeoGrande W., *Our Own Backyard. The United States in Central America, 1977–1992*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, NC 1998.
- Liang-Fenton D. (red.), *Implementing U.S. Human Rights Policy. Agendas, Policies, and Practices*, United States Institute of Peace, Washington, DC 2004.
- Lieber R.J. (red.), *Eagle Adrift. American Foreign Policy at the End of the Century*, Longman, New York 1997.

- Lippman T.W., *Madeleine Albright and the New American Diplomacy*, Westview Press, Boulder 2000.
- Lippmann W., *U.S. Foreign Policy. Shield of the Republic*, Pocket Books, New York 1943.
- Lipset S.M., *Wyjątkowość amerykańska – broń obosieczna*, przeł. B. Piasecki, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Loewenthal A. (red.), *Exporting Democracy. The United States and Latin America. Case Studies*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1991.
- MacLean G.A., *Clinton's Foreign Policy in Russia. From Deterrence and Isolation to Democratization and Engagement*, Ashgate Publishing, Burlington 2006.
- Mania A., *Bridge Building. Polityka USA wobec Europy Wschodniej w latach 1961–68*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 1996.
- Mania A., *Détente i polityka Stanów Zjednoczonych wobec Europy Wschodniej styczeń 1969 – styczeń 1981*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003.
- Mania A., *The National Security Council i amerykańska polityka wobec Europy Wschodniej w latach 1945–60*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” Nr 52, Kraków 1994.
- Mania A., *Polityka administracji Franklina Delana Roosevelta wobec Związku Radzieckiego w latach 1933–1939*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 1982.
- Mania A., Leidler P. (red.), *Amerykańska demokracja w XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.
- Mania A., Leidler P., Wordliczek Ł. (red.), *U.S. Foreign Policy. Theory, Mechanisms, Practice*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008.
- Mansfield E.D., Snyder J., *Electing to Fight. Why Emerging Democracies Go to War*, MIT Press, Cambridge 2005.
- McCormick J.M., *Clinton and Foreign Policy. Some Legacies for a New Century*, [w:] S.E. Schier (red.), *The Postmodern Presidency. Bill Clinton's Legacy in U.S. Politics*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 2000, s. 60–64.
- McDougall W.A., *Promised Land, Crusader State. The American Encounter with the World Since 1776*, Houghton Mifflin Company, Boston–New York 1997.
- Mead W.R., *Special Providence. American Foreign Policy and How It Changed the World*, Routledge, New York 2002.
- Mearsheimer J.J., *The Tragedy of Great Power Politics*, Norton, New York 2001.
- Mearsheimer J.J., Walt S., *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*, Farrar, Strauss and Giroux, London 2007.
- Mertus J.A., *Bait and Switch. Human Rights and U.S. Foreign Policy*, Routledge, London 2004.
- Michalek K., *Amerykańskie stulecie. Historia Stanów Zjednoczonych Ameryki 1900–2001*, Mada, Warszawa 2004.

- Michałek K., *Na drodze ku potęgze. Historia Stanów Zjednoczonych Ameryki 1861–1945*, Książka i Wiedza, Warszawa 1999.
- Mihajić M., *Polityka wobec Bałkanów*, [w:] J. Zajac (red.), *Polityka zagraniczna USA po zimnej wojnie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 98–101.
- Mises L. von, *Interwencjonizm*, przeł. A. Łaska, J. Małek, Arcana, Kraków 2005.
- Morgenthau H.J., *A New Foreign Policy for the United States*, Council on Foreign Relations, Praeger, New York–Washington–London 1969.
- Morgenthau H.J., *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Alfred Knopf, New York 1985.
- Morgenthau H.J., *The Purpose of American Politics*, Knopf, New York 1960.
- Muravchik J., *Exporting Democracy. Fulfilling America's Destiny*, The AEI Press, Washington, DC 1991.
- Muravchik J., *The Imperative of American Leadership. A Challenge to Neo-Isolationism*, The AEI Press, Washington, DC 1996.
- Muravchik J., *The Uncertain Crusade. Jimmy Carter and the Dilemmas of Human Rights Policy*, Hamilton Press, Lanham 1986.
- Nau H., *America's Identity, Democracy Promotion and National Interests. Beyond Realism, Beyond Idealism*, [w:] M. Cox, J.G. Ikenberry, T. Inoguchi (red.), *American Democracy Promotion. Impulses, Strategies and Impacts*, Oxford University Press, Oxford–New York 2000, s. 140–144.
- Nye J., *The Paradox of American Power*, Oxford University Press, Oxford 2002.
- Nye J.S. jr., *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, przeł. J. Zaborowski, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.
- O'Donnell G., Schmitter P.C., Whitehead L. (red.), *Transitions from the Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, t. 3, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1986.
- Osiatyński W., *Współczesny konserwatyzm i liberalizm amerykański*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1984.
- Ottaway M., Carothers T. (red.), *Funding Virtue. Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Carnegie Endowment, Washington, DC 2000.
- Paczkowski A., *Pół wieku dziejów Polski*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Pastor R.A., *Disagreeing on Latin America*, [w:] P.E. Peterson (red.), *The President, the Congress and the Making of Foreign Policy*, University of Oklahoma Press, London 1994, s. 204–227.
- Patek A., Rydel J., Węc J. (red.), *Najnowsza historia świata 1945–1995*, t. 1–3, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2003.
- Patek A., Rydel J., Węc J. (red.), *Najnowsza historia świata*, t. 4: 1995–2007, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2008.

- Patterson T.G., Clifford G.J., Hagan K.J., *American Foreign Relations*, t. 2: *Since 1895*, 5th ed., Houghton Mifflin Company, Boston 1999.
- Peterson P.E. (red.), *The President, the Congress and the Making of Foreign Policy*, University of Oklahoma Press, Norman 1994.
- Phillips D.L., *Losing Iraq. Inside the Postwar Reconstruction Fiasco*, Westview Press, Boulder, CO 2005.
- Pilon J., *The Bloody Flag. Post-Communist Nationalism in Eastern Europe. Spotlight on Romania*, Transaction Publishers, New Brunswick 1992.
- Pilon J., *Why America is such a Hard Sell. Beyond Pride and Prejudice*, Rowman & Littlefield, Plymouth 2007.
- Pilon J., Soudrette R., *Every Vote Counts. The Role of Elections in Building Democracy*, University Press of America, Lanham 2007.
- Plattner M.F., Smolar A. (red.), *Globalization, Power and Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 2000.
- Podhoretz N., *Dlaczego byliśmy w Wietnamie?*, przekład zbiorowy, Wydawnictwo Atekt & Delikon, Warszawa–Gdynia 1991.
- Podhoretz N., *Making It*, Random House, New York 1967.
- Politkowska A., *Rosja Putina*, przeł. T. Korecki, Studio Emka, Warszawa 2005.
- Pridham G., Herring E., Sanford G. (red.), *Building Democracy? The International Dimension of Democratization in Eastern Europe*, St. Martins, New York 1994.
- Prostak R., *Rzecz o sprawiedliwości. Komunitarystyczna krytyka współczesnego liberalizmu amerykańskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2005.
- Przeworski A., *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge 1991.
- Przeworski A., Alvarez M., Cheibub J.A., Limongi F., *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990*, Cambridge University Press, Cambridge 2000.
- Quigley K., *Lofty Goals, Modest Results. Assisting Civil Society in Eastern Europe*, [w:] M. Ottaway, T. Carothers (red.), *Funding Virtue. Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Carnegie Endowment, Washington, DC 2000.
- Rau Z., *Liberalizm*, [w:] K. Chojnicka, W. Kozub-Ciembroniewicz (red.), *Doktryny polityczne XIX i XX wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2000, s. 72–89.
- Robinson W., *Promoting Capitalist Polyarchy. The Case for Latin America*, [w:] M. Cox, J.G. Ikenberry, T. Inoguchi (red.), *American Democracy Promotion. Impulses, Strategies, and Impacts*, Oxford University Press, Oxford–New York 2000, s. 315–325.

- Robinson W., *Promoting Polyarchy. Globalization US Intervention, and Hegemony*, Cambridge Studies in International Relations, Cambridge University Press, Cambridge–New York 1996.
- Rosati J.A., Scott J.M., *The Politics of United States Foreign Policy*, Thomson Wadsworth, Belmont 2007.
- Rosati J., Twig S., *The Presidency and U.S. Foreign Policy after the Cold War*, [w:] J.M. Scott (red.), *After the End. Making U.S. Foreign Policy in the Post-Cold War World*, Duke University Press, Durham–London 1998, s. 50–51.
- Rose G., *Haiti*, [w:] R.N. Haass (red.), *Economic Sanctions and American Diplomacy*, Council on Foreign Relations, New York 1998.
- Rosenau J., *Public Opinion and Foreign Policy. An Operational Formulation*, Random House, seria „Studies in Political Science”, New York 1967.
- Rosner J.D., *American Assistance to the Former Soviet States in 1993–1994*, [w:] J.M. Scott (red.), *After the End. Making U.S. Foreign Policy in the Post-Cold War World*, Duke University Press, Durham–London 1998, s. 225–228.
- Ross R.S., *China*, [w:] R.N. Haass (red.), *Economic Sanctions and American Diplomacy*, Council on Foreign Relations, New York 1998.
- Rostow W., *Eisenhower, Kennedy and Foreign Aid*, University of Texas Press, Austin 1985.
- Rostow W., *Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto*, Cambridge University Press, New York 1990.
- Rotfeld A.D., *The Role of International Community*, [w:] M.F. Plattner, A. Smolar (red.), *Globalisation, Power and Democracy*, Johns Hopkins University Press, National Endowment for Democracy, Baltimore 2000, s. 83–95.
- Rothchild D., Sisk T., *U.S.–Africa Policy. Promoting Conflict Management in Uncertain Times*, [w:] R. Lieber (red.), *Eagle Adrift. American Foreign Policy at the End of the Century*, Longman, New York 1997, s. 273–284.
- Rourke J.T., Clark R., *Making U.S. Foreign Policy toward China in the Clinton Administration*, [w:] J.M. Scott (red.), *After the End. Making U.S. Foreign Policy in the Post-Cold War World*, Duke University Press, Durham–London 1998.
- Rozbicki M.J., *Narodziny narodu. Historia Stanów Zjednoczonych od 1861 r.*, OW Interim, Warszawa 1991.
- Said E.W., *Culture and Imperialism*, Random House, New York 1993.
- Said E.W., *Orientalism*, Vintage Books, New York 1979.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, przeł. P. Amsterdamski, D. Grinberg, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1994.
- Schier S.E. (red.), *High Risk and Big Ambition. The Presidency of G.W. Bush*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 2004.
- Schier S.E. (red.), *The Postmodern Presidency. Bill Clinton's Legacy in U.S. Politics*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 2000.

- Schlesinger A. jr., *The Vital Center. The Politics of Freedom*, Transaction Publishers, New Brunswick–London 2005.
- Schraeder P.J., *From Ally to Orphan. Understanding U.S. Policy toward Somalia after the Cold War*, [w:] J.M. Scott (red.), *After the End. Making U.S. Foreign Policy in the Post-Cold War World*, Duke University Press, Durham–London 1998, s. 330–353.
- Schraeder P.J. (red.), *Intervention into the 1990s. U.S. Foreign Policy in the Third World*, Lynne Rienner Publishers, Boulder 1992.
- Schumpeter J., *Kapitalizm, socjalizm i demokracja*, przeł. M. Rusiński, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1995.
- Schweizer P., *Wojna Reagana*, przeł. P. Amsterdamski, Albatros, Warszawa 2004.
- Scott J.M. (red.), *After the End. Making U.S. Foreign Policy in the Post-Cold War World*, Duke University Press, Durham 1998.
- Scranton M., *Panama*, [w:] P. Schraeder (red.), *Intervention into the 1990s. U.S. Foreign Policy in the Third World*, Lynne Rienner Publishers, Boulder 1992, s. 343–360.
- Scruton R., *Słownik myśli politycznej*, Zys i s-ka, Poznań 2002.
- Sharansky N., Dermer R., *The Case for Democracy. The Power of Freedom to Overcome Tyranny & Terror*, New Leaf Publishing Group, New York 2006.
- Simons G., *Future Iraq. U.S. Policy in Reshaping the Middle East*, Saqi Books, London 2003.
- Sims B., *National Endowment for Democracy. A Foreign Policy Branch Gone Awry*, Interhemispheric Resource Center, Albuquerque 1990.
- Skarżyński R., *Konserwatyzm. Zarys dziejów filozofii politycznej*, Scholar, Warszawa 1998.
- Smith T., *America's Mission. The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*, Princeton University Press, Princeton 1994.
- Snider D.M., *The National Security Strategy. Documenting Strategic Vision*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, Carlisle Barracks 1995.
- Sokolsky R.D. (red.), *The United States and the Persian Gulf. Reshaping Security Strategy for the Post-Containment Era*, National Defense University Press, Washington, DC 2003.
- Stawowy-Kawka I. (red.), *Miejsce Macedonii na Bałkanach. Historia – polityka – kultura – nauka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2005.
- Stępień S. (red.), *Konserwatyzm. Historia i współczesność*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2003.
- Sussman L.R., *Democracy's Advocate. The Story of Freedom House*, Freedom House, New York 2002.
- Szewcowa L., *Putin's Russia*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC 2005.

- Szlachta B., *Konserwatyzm*, [w:] K. Chojnicka, W. Kozub-Ciembroniewicz (red.), *Doktryny polityczne XIX i XX wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2000, s. 189–195.
- Szymborski W., *Doktryna Busha*, Wers, Bydgoszcz 2004.
- Tindall G.B., Shi D.E., *Historia Stanów Zjednoczonych*, przeł. A. Bartkowicz, H. Jankowska, J. Ruszkowski, Zysk i s-ka, Poznań 2002.
- Tocqueville A. de, *O demokracji w Ameryce*, przeł. B. Janicka, M. Król, Fundacja Aletheia, Warszawa 2005.
- Todd E., *After the Empire. The Breakdown of the American Order*, Columbia University Press, New York 2003.
- Tokarczyk R., *Współczesna amerykańska myśl polityczna*, Książka i Wiedza, Warszawa 1981.
- Tokarski J., *Neokonserwatyści a polityka USA w nowym wieku*, Arcana, Kraków 2006.
- Tomala K. (red.), *Uniwersalizm praw człowieka. Idea a rzeczywistość w krajach kultur pozaeuropejskich*, Wydawnictwo Naukowe ASKON, Warszawa 1998.
- Travis R., *The Promotion of Democracy at the End of the Twentieth Century. A New Polestar for American Foreign Policy?*, [w:] J.M. Scott (red.), *After the End. Making U.S. Foreign Policy in the Post-Cold War World*, Duke University Press, Durham–London 1998, s. 251–274.
- Tulchin J., Walter K., *Nicaragua. The Limits of Intervention*, [w:] A. Loewenthal (red.), *Exporting Democracy. The United States and Latin America. Case Studies*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1991, s. 131–135.
- Turner F.J., *The Frontier in American History*, Henry Holt and Company, New York 1921.
- Tyson J.L., *U.S. International Broadcasting and National Security*, Ramapo Press, National Strategy Information Center, New York 1983.
- Urban G.R., *Radio Free Europe and the Pursuit of Democracy. My War within the Cold War*, Yale University Press, New Haven 1997.
- Waldenberg M., *Rozbicie Jugosławii. Jugosłowiańskie lustro międzynarodowej polityki*, t. 1: 1991–2002, Scholar, Warszawa 2005.
- Wallerstein I., *Analiza systemów-światów. Wprowadzenie*, przeł. K. Gawlicz, M. Starnawski, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2007.
- Wallerstein I., *The Capitalist World-Economy*, Cambridge University Press, Cambridge 1979.
- Wallerstein I., *The Modern World-System*, Academic Press, New York 1974.
- Waltz K., *Man, the State, and War. A Theoretical Analysis*, Columbia University Press, New York 1959.
- Waltz K., *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, London 1979.

- Weinberg A.K., *Manifest Destiny. A Study of Nationalist Expansionism in American History*, Johns Hopkins, Baltimore 1935.
- Wekkin G., Whistler D., Kelley M., Maggiotto M. (red.), *Building Democracy in One Party Systems. Theoretical Problems and Cross-Nation Experiences*, Praeger, Westport–London 1993.
- Whitehead L., *Democracy and Decolonization. East Central Europe*, [w:] L. Whitehead (red.), *International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*, seria „Oxford Studies in Democratization”, Oxford University Press, Oxford–New York 1996, s. 356–389.
- Whitehead L., *Democratization. Theory and Experience*, Oxford University Press, Oxford 2002.
- Whitehead L., *Three International Dimensions of Democratization*, [w:] L. Whitehead (red.), *International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*, seria „Oxford Studies in Democratization”, Oxford University Press, Oxford–New York 1996.
- Wiarda H.J., *American Foreign Policy towards Latin America in the 80s and 90s. Issues and Controversies from Reagan to Bush*, New York University Press, New York 1992.
- Wiarda H.J., *Can Democracy Be Exported? The Quest for Democracy in United States Latin America Policy*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, DC 1983.
- Wiarda H.J., *Civil Society. The American Model and Third World Development*, Westview Press, Boulder 2003.
- Wilkinson P., *Terrorism versus Democracy. The Liberal State Response*, Frank Cass, London 2002.
- Williamson J., *What Washington Means by Policy Reform?*, [w:] J. Williamson (red.), *Latin American Adjustment. How Much Has Happened*, Institute of International Economics, Washington, DC 1990, s. 7–28.
- Wojciechowski S., *Integracja i dezintegracja Jugosławii na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2002.
- Wojciechowski S. (red.), *Irak wczoraj i dziś. Wybrane aspekty wewnętrzne i międzynarodowe*, Wyższa Szkoła Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa, Poznań 2005.
- Wojciechowski S. (red.), *The Modern Terrorism and Its Forms*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2007.
- Wojna B., *Polityka wobec Ameryki Łacińskiej i Karaibów*, [w:] J. Zając (red.), *Polityka zagraniczna USA po zimnej wojnie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 121–130.
- Woodward B., *Plan ataku*, przeł. W. Jeżewski, Magnum, Warszawa 2004.

- Woodward B., *Stan zakłamania*, przeł. G. Woźniak, Magnum, Warszawa 2007.
- Woodward B., *The Commanders*, Simon and Schuster, New York 1991.
- Woodward B., *Wojna Busha*, przeł. W. Jeżewski, Magnum, Warszawa 2003.
- Wordliczek Ł., *Kształtowanie się uprawnień prezydenta USA w polityce zagranicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003.
- Wordliczek Ł., *U.S. Foreign Policy. Procedure and Substance*, seria „Basic American Documents”, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2005.
- Yaphe J.S., *Gulf Security Perceptions and Strategies*, [w:] R.D. Sokolsky (red.), *The United States and the Persian Gulf. Reshaping Security Strategy for the Post-Containment Era*, National Defense University Press, Washington, DC 2003, s. 44–51.
- Zakaria F., *The Future of Freedom, Illiberal Democracy at Home and Abroad*, Norton, New York 2004.
- Zajac J., *Koncepcja polityki zagranicznej USA po zimnej wojnie*, [w:] J. Zajac (red.), *Polityka zagraniczna USA po zimnej wojnie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 19–22.
- Zajac J. (red.), *Polityka zagraniczna USA po zimnej wojnie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.
- Zaremba P., *Historia Stanów Zjednoczonych*, Bellona, Warszawa 1992.
- Zięba R., *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Zięba R., *Polityka w ramach NATO i wobec Unii Europejskiej*, [w:] J. Zajac (red.), *Polityka zagraniczna USA po zimnej wojnie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 42–43.
- Zybkiewicz L., *Polityka USA wobec Ameryki Łacińskiej i Karaibów w latach 1981–1988*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Kraków–Warszawa 1992.
- Zybkiewicz L., *USA*, Trio, Warszawa 2004.
- Zybkiewicz L., Cziomer E., *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 2000.
- Żyro T., *Ideologia Americana. U źródeł przekonań politycznych*, Łośgraf, Warszawa 2002.

Artykuły naukowe

- Allison G.T. jr., Beschel R.P. jr., *Can the United States Promote Democracy?*, „Political Science Quarterly” 1992, vol. 107, no. 1, s. 81–98.
- Borawski J., *Partnership for Peace and Beyond*, „International Affairs” 1995, vol. 71, no. 2, s. 233–246.

- Brinkley D., *Democratic Enlargement. The Clinton Doctrine*, „Foreign Policy” 1997, no. 106, s. 111–127.
- Brzeziński Z., *A Plan for Europe*, „Foreign Affairs” 1995, vol. 42, no. 1, s. 26–42.
- Brzeziński Z., *Living with Russia*, „The National Interest” 2000, Fall, s. 13.
- Brzeziński Z., *The Premature Partnership*, „Foreign Affairs” 1994, vol. 73, no. 2, s. 67–82.
- Carothers T., *U.S. Democracy Promotion During and After Bush*, Carnegie, Washington D.C. 2007.
- Cooper A., Legler T., *The OAS Democratic Solidarity Paradigm. Questions of Collective and National Leadership*, „Latin American Politics and Society” 2001, vol. 43, no. 1, s. 105–106.
- Cross P., *Soviet Perestroika. The Cuban Effect*, „Third World Quarterly” 1992, vol. 13, no. 1, s. 143–158.
- Dahl R.A., *What Political Institutions Does Large Scale Democracy Require?*, „Political Science Quarterly” 2005, vol. 120, no. 2, s. 187–197.
- Diamond L., Lipset S.M., Linz J., *Building and Sustaining Democratic Government in Developing Countries. Some Tentative Findings*, „World Affairs” 1987, vol. 150, no. 1, s. 5–18.
- Dimitrova A., Pridham G., *International Actors and Democracy Promotion in Central and Eastern Europe. The Integration Model and its Limits*, „Democratization” 2004, vol. 11, no. 5, s. 91–112.
- Doyle M., *Liberalism and World Politics*, „The American Political Science Review” 1986, vol. 80, no. 4, s. 1151–1169.
- Epstein S.B., Serafino N., Miko F., *Democracy Promotion. Cornerstone of U.S. Foreign Policy?*, Congressional Research Service, Washington, DC 2007.
- Fedarko K., *Saddam's CIA Coup*, „Time”, September 23, 1996.
- Fukuyama F., *The End of History?*, „The National Interest” 1989, no. 16, s. 3–18.
- Gruszczak A., *Problemy demokratycznej konsolidacji w Ameryce Łacińskiej i w Europie Wschodniej*, „Ameryka Łacińska” 1995, nr 4(10), s. 123–127.
- Haass R.N., Indyk M.J., *Beyond Iraq. A New U.S. Strategy for the Middle East*, „Foreign Affairs” 2009, vol. 88, no. 1, s. 41–58.
- Halperin S., *The Post-Cold War Political Topography of the Middle East: Prospects for Democracy*, „Third World Quarterly” 2005, vol. 26, no. 7, s. 1135–1156.
- Huntington S., *The Lonely Superpower*, „Foreign Affairs” 1999, vol. 98, no. 2, s. 35–49.
- Kagan R., Kristol W., *Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy*, „Foreign Affairs” 1996, vol. 75, no. 4, s. 18–32.
- Krauthammer C., *The Unipolar Moment*, „Foreign Affairs” 1990/1991, vol. 70, no. 1, „America and the World”, s. 23–33.

- Krzynówek A., *Amerykańska strategia demokratyzacji Iraku: wizja, próba implementacji, perspektywy na przyszłość*, „Politeja” 2005, nr 1(3), s. 69–79.
- Lake A., *Confronting Backlash States*, „Foreign Affairs” 1994, vol. 73, no. 2, s. 45–53.
- Mansfield E.D., Snyder J., *Democratic Transitions, Institutional Strength, and War*, „International Organization” 2002, vol. 56, no. 2, s. 297–337.
- Naim M., *Fads and fashion in economic reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?*, „Third World Quarterly” 2000, vol. 21, no. 3, s. 505–528.
- Önis Z., Aysan A.F., *Neoliberal Globalisation, the Nation-state and Financial Crises in the Semi-periphery: A Comparative Analysis*, „Third World Quarterly” 2000, vol. 21, no. 1, s. 119–139.
- Odom W., *NATO's Expansion. Why the Critics Are Wrong*, „The National Interest”, March 1, 1995, s. 38–49.
- Podhoretz N., *Making the World Safe for Communism*, „The Commentary” 1976, vol. 61, no. 4, s. 31–41.
- Stiglitz J., *Dealing with the Debt. How to Reform Global Financial System*, „Harvard International Review” 2003, vol. 25, no. 1, s. 54–59.
- Stiglitz J., *More Instruments and Broader Goals. Moving Toward the Post-Washington Consensus*, The 1998 WIDER Annual Lecture, Helsinki, Finland, January 7, 1998.
- Zimmermann W., *The Last Ambassador: A Memoir of the Collapse of Yugoslavia*, „Foreign Affairs” 1995, vol. 74, no. 2, s. 2–20.

Raporty ośrodków badawczych i artykuły prasowe

- Bolte G., *Making Deals in Poland*, „Time”, 18 grudnia 1989 r., <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,959376,00.html> (dostęp: 1.09.2019).
- Dowd M., *Solidarity's Envoy. Bush Give Walesa Medal of Freedom*, „The New York Times”, 14 listopada 1989 r., <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=950DEFDE1F3CF937A25752C1A96F948260> (dostęp: 1.09.2019).
- Friedman T., *24-Nation Group Expands Aid Plan in Eastern Europe*, „The New York Times”, 5 lipca 1990 r., <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9C0CE3DA113BF936A35754C0A966958260&fta=y> (dostęp: 1.09.2019).
- Fukuyama F., McFaul M., *Should Democracy be Promoted or Demoted?*, „Washington Quarterly” 2007/2008, vol. 31, no. 1, s. 23–45.
- Gershman C., *Promoting Democracy in the Muslim World*, Presentation to the World Conference of Democracy-Supporting Organizations, March 21, 2003.

- Gershman C., *Promoting Democracy in the Post-9/11 World: The Case of North Korea*, Presentation to the ICAS Fall Symposium on „Humanity, Peace, and Security”, 2002.
- Holmes S., *With Persuasion and Muscle, Black Caucus Reshapes Haiti Policy*, „The New York Times”, July 14, 1994.
- Katzman K., *Iraq: U.S. Regime Change Efforts and Post-Saddam Governance*, CRS Report for Congress, 2004, https://www.everycrsreport.com/files/20050516_RL31339_8f4d8029261d6fab0828a33a8c0f2f5eea9e5f40.pdf (dostęp: 1.09.2019).
- Kim J., Woehrel S., *Kosovo and U.S. Policy: Background to Independence*, CRS Report for Congress 2008, <https://fas.org/sgp/crs/row/RL31053.pdf> (dostęp: 1.09.2019).
- Lewis N., *Clamor in the East: Gratitude and a Request. In Talk to Congress, Walesa Urges A Marshall Plan to Revive Poland*, „The New York Times”, 16 listopada 1989 r., <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=950DE-2DE123BF935A25752C1A96F948260&sec=&spon=&pagewanted=all> (dostęp: 1.09.2019).
- National Research Council of the National Academies, Committee on Evaluation of USAID Democracy Assistance Programs, *Improving Democracy Assistance: Building Knowledge Through Evaluations and Research*, The National Academies Press, Washington, DC 2008.
- Pregelj V., *Most-Favored-Nation Status of the People's Republic of China*, CRS Report for Congress, June 2001, https://www.everycrsreport.com/files/20010725_RL30225_4f01c5c4b2d3e63f78fd6bf059bfb534fc7cc3e6.pdf (dostęp: 1.09.2019).
- Pridham G., *Uneasy Democratizations – Pariah Regimes, Political Conditionality and Reborn Transitions in Central and Eastern Europe*, „Democratization” 2001, vol. 8, no. 4, s. 65–94.
- Rabasa A., Boraz S., Chalk P., Cragin P., Karasik T.W., Moroney J.D.P., O'Brien K.A., Peters J.E., *Ungoverned Territories. Understanding and Reducing Terrorist Risks*, RAND, Santa Monica 2007, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2007/RAND_MG561.pdf (dostęp: 1.09.2019).
- Sullivan M., Taft-Morales M., *Cuba: Issues and Legislation in the 106th Congress*, CRS 2001, https://www.everycrsreport.com/files/20010111_RL30628_89a-55156d84e50d727f9d6af178a523f3d09f060.pdf (dostęp: 10.11.2020).
- Tarnoff C., *The Federal Republic of Yugoslavia: U.S. Economic Assistance*, CRS Reports for Congress, 2001, <https://www.everycrsreport.com/reports/RS20737.html> (dostęp: 1.09.2019).
- Tarnoff C., *The Former Soviet Union and U.S. Foreign Assistance in 1992: The Role of Congress*, CRS Report for Congress, May 2004, <https://digital.library.unt.edu>

- edu/ark:/67531/metacrs9651/m1/1/high_res_d/RL32410_2004May20.pdf (dostęp: 1.09.2019).
- Tarnoff C., *U.S. Assistance to Former Soviet Union*, Congressional Research Service (CRS), March 1, 2007, <https://fas.org/sgp/crs/row/RL32866.pdf> (dostęp: 1.09.2019).
- Veillette C., Sullivan M., Ribando Seelke C., Cook C., *U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: FY2006-FY2008*, CRS Report for Congress, 2007, https://www.everycrsreport.com/files/20060316_RL32487_171e95f-813f1881ee41d56c13ea38ba7344d5db0.pdf (dostęp: 1.09.2019).
- Wolfowitz P., *Bridging Centuries. Fin de Siecle All over Again*, „The National Interest”, March 1, 1997.
- Wolf A., *Nonproliferation and Threat Reduction Assistance: U.S. Programs in the Former Soviet Union*, CRS Report for Congress, 2008, <https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc40185/> (dostęp: 1.09.2019).
- Wolf A., *Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Programs: Issues for Congress*, CRS Report for Congress, 2001, <https://www.everycrsreport.com/reports/97-1027.html> (dostęp: 1.09.2019).